Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 436 Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUD **blz.**

kst-34436-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

ALGEMEEN DEEL

1 Inleiding

De unieke ligging van Nederland aan de monding van enkele grote rivieren is een belangrijke bron van onze welvaart. Tegelijkertijd brengt deze ligging, zoals het verleden heeft laten zien, risico's met zich mee. Ongeveer 60% van ons land zou regelmatig onder water staan als er geen waterkeringen zouden zijn. In dit gebied wonen tegenwoordig negen miljoen mensen en wordt 70% van ons Bruto Nationaal Product verdiend. Overstromingen kunnen daardoor leiden tot grote aantallen dodelijke slachtoffers en omvangrijke economische schade. Permanente aandacht voor onze waterveiligheid is om die reden noodzakelijk. Wat de waterveiligheid betreft is Nederland nooit «af».

Artikel 21 van de Grondwet draagt de overheid op te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Het waterbeheer, en in het bijzonder de bescherming tegen overstromingen door veilige keringen, moet bij uitstek tot deze zorg gerekend worden.

Na de watersnoodramp van 1953 zijn normen ontwikkeld voor de primaire waterkeringen. Het stelsel van primaire waterkeringen biedt bescherming tegen overstromingen vanuit de zee, de grote meren en de grote rivieren, het zogenaamde «buitenwater». Deze normen zijn uitgedrukt in *overschrijdingskansen*. De hoogte van deze normen is vastgesteld aan de hand van een globale analyse van de (verschillen in de) waarden van de te beschermen belangen achter de waterkeringen, de schade die optreedt door zoet en zout water en de mogelijkheid om de bevolking achter de dijk bijtijds te evacueren. Slachtofferrisico's zijn indertijd niet expliciet meegenomen.

Sinds de vaststelling van de normen voor waterveiligheid is het aantal mensen en de economische waarde achter de waterkeringen sterk toegenomen. In de komende periode neemt de overstromingsdreiging toe als gevolg van klimaatverandering. De zeespiegel stijgt, de bodem daalt, de grote rivieren moeten hogere piekafvoeren kunnen verwerken en er moet rekening worden gehouden met meer extreem natte perioden. Voorts kunnen door nieuwe kennis en inzichten de kansen en gevolgen van overstromingen veel beter worden berekend en is er meer bekend over de sterkte van waterkeringen en de manieren waarop die sterkte kan worden aangetast.

Deze ontwikkelingen hebben de regering ertoe gebracht in de veiligheidsnormering te kiezen voor een risicobenadering. Deze benadering houdt in dat de normering is gebaseerd op zowel de kans dat een overstroming zich daadwerkelijk voordoet als op de gevolgen van een eventuele overstroming. Dit maakt het mogelijk gerichter te investeren in veiligheid.

Kern van het onderhavige wetsvoorstel is de wettelijke verankering van de nieuw voorgestelde veiligheidsnormering voor primaire waterkeringen. Die vindt plaats via een wijziging van de Waterwet.

Het algemene deel van de memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de aanleiding voor de nieuwe normering voor de primaire waterkeringen en de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 3 beschrijft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten een nadere uitwerking van de nieuwe veiligheidsnormering. In hoofdstuk 6 respectievelijk hoofdstuk 7 worden de gevolgen voor het toetsinstrumentarium en de

programmering beschreven. Hoofdstuk 8 bevat informatie over de overgang van het oude naar het nieuwe systeem. Hoofdstuk 9 heeft betrekking op de bekostiging en subsidiëring van de waterveiligheidsmaatregelen die nodig zijn in verband met de nieuwe normen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op de evaluatiebepalingen en in hoofdstuk 11 op de effecten van het wetsvoorstel. Ten slotte worden in hoofdstuk 12 de reacties op de handhaafbaarheid- en uitvoerbaarheidstoets beschreven, evenals de reacties op de internet- en bestuurlijke consultatie.

2 Aanleiding en achtergronden

2.1 Ontwikkeling nieuw waterveiligheidsbeleid

De huidige veiligheidsnormering voor de primaire waterkeringen is ontwikkeld door de eerste Deltacommissie en dateert uit de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Sindsdien zijn de omstandigheden in Nederland echter zeer sterk veranderd. Zo wonen achter de dijken veel meer mensen en is er veel meer economische waarde die beschermd moet worden tegen overstromingen. Ook leidt de klimaatverandering tot een verdere stijging van de zeespiegel, grotere rivierafvoeren en perioden met extreme neerslag. Daarnaast zijn de technische inzichten in overstromingspatronen en de manier waarop waterkeringen kunnen falen, sterk toegenomen. Al langer werd nagedacht over aanpassingen van de waterveiligheidsnormering. Dit zou naast actualisering van de te bieden beschermingsniveaus (de hoogte van de norm) moeten resulteren in het overstappen naar een norm die wordt uitgedrukt in een overstromingskans.

De huidige normen, die worden uitgedrukt in een *overschrijdingskans*, houden rekening met de kans op een overstroming door het overschrijden van een bepaalde waterstand – die overigens een belangrijke oorzaak van het falen van waterkeringen blijft. Een *overstromingskans* is de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering, rekening houdend met allerlei mogelijke waterstanden en sterkteaspecten van de kering, waardoor het door het dijktraject beschermde gebied zodanig overstroomt dat dit leidt tot dodelijke slachtoffers of substantiële economische schade. In een overstromingskans zijn dus verschillende mogelijke wijzen van falen verdisconteerd. Een concreet voorbeeld hiervan is «piping»[1], dat de sterkte van de waterkering ernstig kan aantasten. In het licht van deze ontwikkelingen heeft het kabinet de Tweede Kamer eind 2006 al laten weten dat het Nederlandse waterveiligheidsbeleid toe is aan actualisering.[2]

De actualisering heeft een extra impuls gekregen door het advies van de tweede Deltacommissie, (hierna: Commissie-Veerman) «Samen werken met water» uit 2008.[3] De wens om ons land ook op lange termijn veilig te houden was in 2007 voor het kabinet aanleiding om deze commissie in te stellen. Die instelling was nu niet ingegeven door een ramp, maar door het breed levende gevoel dat de waterveiligheid voor ons land een existentiële waarde heeft.

[1] Bij «piping» is sprake van water dat onder de waterkering doorstroomt en zand meevoert.
[2] Brief van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 november 2006, Kamerstukken II 2006/07, 27 625, nr. 77.
[3] Samen werken met water. Een land dat leeft bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 710, nr. 1.

De Commissie-Veerman deed een groot aantal aanbevelingen voor het verbeteren van onze waterveiligheid en het veiligstellen van onze zoetwatervoorziening[4], waarbij de commissie vooruitgekeken heeft tot het jaar 2100. De aanbevelingen hebben betrekking op het veiligheidsniveau in algemene zin, op het bouwen op ongunstige locaties, op de gebieden waar de grote opgaven liggen (Noordzeekust, Waddenkust, Zuidwestelijke delta, Rivierengebied, Rijnmond en IJsselmeergebied) en op de bestuurlijke, organisatorische en financiële aspecten daarvan. Op deze laatste punten bepleitte de commissie onder meer een deltafonds, deltaregisseur en een deltaprogramma in te stellen, die verankerd zouden moeten worden in een Deltawet. In het kader van dit wetsvoorstel is vooral van belang dat de commissie adviseerde om tot 2050 de veiligheidsniveaus met een factor 10 te verhogen. Al met al concludeerde de Commissie-Veerman dat de opgave «urgent» is, maar nog niet «acuut».

Het kabinet reageerde positief op het advies van de Commissie-Veerman.[5] Het pleidooi voor een deltafonds, deltaregisseur en deltaprogramma werd gehonoreerd via de met ingang van 1 januari 2012 in werking getreden Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening[6] – een nieuw onderdeel van de Waterwet.

Het in hoofdstuk 4A van de Waterwet geregelde deltaprogramma is een nationaal programma waarin het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten met inbreng van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven onder regie van de deltacommissaris samenwerken. Het deltaprogramma kende van 2011–2014 drie landelijke deelprogramma's (Veiligheid, Zoetwater en Nieuwbouw en Herstructurering) en zes gebiedsgerichte deelprogramma's (Kust, Waddengebied, IJsselmeergebied, Rivieren, Rijnmond-Drechtsteden en Zuidwestelijke delta). Doel van het programma is om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater.

Het deltaprogramma wordt jaarlijks door de Minister aangeboden aan de Staten-Generaal, gelijktijdig met de begroting voor het deltafonds. Het eerste deltaprogramma verscheen in september 2010.[7] In 2014 verscheen het vijfde deltaprogramma, waarin vijf zogenaamde deltabeslissingen zijn opgenomen.[8] Het rijksbeleid dat voortvloeit uit de deltabeslissingen is verankerd in een tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan 2009–2015, die op 1 december 2014 is vastgesteld.[9]

In dit kader is vooral van belang dat in de Deltabeslissing Waterveiligheid is voorgesteld op korte termijn te kiezen voor een nieuwe normering op basis van de zogeheten risicobenadering, uitgedrukt in een overstromingskans per dijktraject en deze nieuwe veiligheidsnormering (uiterlijk) in 2017 in de Waterwet te verankeren. Dat gebeurt door middel van deze wetswijziging. Deze wetswijziging maakt het mogelijk om tijdens de eerstvolgende landelijke beoordelingsronde (vanaf 1 januari 2017) de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen met de nieuwe

---

4 De aanbeveling van de Commissie-Veerman voor het veiligstellen van de zoetwatervoorziening blijven in het navolgende buiten beschouwing.

5 Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 12 september 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 710, nr. 1.

6 Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, Stb. 2011, 604.

7 Deltaprogramma 2011, Werk aan de delta, Investeren in een veilig en aantrekkelijk Nederland, nu en morgen, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31 710 nr. 17.

8 Deltaprogramma 2015. Werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 000 J, nr. 4.

9 Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan, 1 december 2014, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 710, nr. 34.

normen te beoordelen.[10] De keringbeheerders zullen daarbij gebruikmaken van het bijbehorende, eveneens aan te passen beoordelingsinstrumentarium.

2.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21ste eeuw en Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21ste eeuw

In het deelprogramma Veiligheid is onderzocht in hoeverre het huidige beschermingsniveau tegen overstromingen nog voldoende aansluit bij de economische waarden en mogelijke slachtoffers achter de waterkeringen. In dat kader zijn in 2011 een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een analyse van de slachtofferrisico's uitgevoerd.

In de Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21ste Eeuw (MKBA WV21)[11] zijn de kosten en baten onderzocht van maatregelen die tot doel hebben de kans op een overstroming te reduceren. Voor de primaire waterkeringen die het achterland beschermen tegen een overstroming door buitenwater, zijn economisch optimale beschermingsniveaus in 2050 berekend. Met een «economisch optimaal beschermingsniveau» wordt bedoeld een beschermingsniveau waarbij de som van de (contante waarde van de) kosten van investeringen in dijkversterkingen en van de verwachte schade ten gevolge van overstromingen over een langere periode worden geminimaliseerd. Daarbij is niet alleen naar materiële schade gekeken, maar ook naar immateriële schade door het verlies van mensenlevens en de door overstromingen veroorzaakte maatschappelijke overlast. In de MKBA WV21 is zowel rekening gehouden met toekomstige demografische en economische ontwikkelingen tot 2050 als met klimaatverandering en bodemdaling. Ook is daarin een opslag verdisconteerd voor de bescherming van vitale infrastructuur.

De uiteindelijk berekende economisch optimale beschermingsniveaus wijken af van de thans in de Waterwet vastgelegde beschermingsniveaus, die zijn uitgedrukt in overschrijdingskansen. De MKBA laat zien dat de huidige beschermingsniveaus relatief hoog zijn langs de kust en relatief laag zijn in het rivierengebied.

Voor het berekenen van het risico om als individu te overlijden door een overstroming op een bepaalde locatie wordt in de Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21ste eeuw (SLA WV21)[12] een op overstromingen toegespitste indicator gehanteerd: het Lokaal Individueel Risico (LIR). Dit is de jaarlijkse kans om op een bepaalde plaats te overlijden door een overstroming. Bij de bepaling van het LIR wordt rekening gehouden met een bepaalde mate van preventieve evacuatie, de zogenaamde evacuatiefractie, die het risico reduceert. Het LIR hangt verder af van de kans op overstroming van het gebied en de kans om ten gevolge van een overstroming te overlijden. Stel dat een gebied een overstromingskans heeft van 10^{-3} (1/1.000) en dat de kans op overlijden gegeven een overstroming gelijk is aan 1% (1/100), dan is het LIR gelijk aan $10^{-3} \times 10^{-2} = 10^{-5}$ (1/100.000). In dit rekenvoorbeeld is in dit gebied het beschermingsniveau dus 10^{-5}.
Onder andere op basis van de SLA WV21 is er in dit wetsvoorstel voor gekozen het basisbeschermingsniveau achter een primaire waterkering op minimaal 10^{-5} (eenmaal in de 100.000 jaar) vast te stellen.[13] Dit wil zeggen

---

[10] Zie ook hoofdstuk 6.
[11] Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22.
[12] Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21e eeuw, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22.
[13] Zie paragraaf 2.3.

dat het LIR op een bepaalde plaats niet groter mag zijn dan eens per 100.000 jaar. Hierbij speelt geen rol of daar ook daadwerkelijk iemand woont of zich bevindt.
In de SLA WV21 is niet alleen het individuele risico om te overlijden als gevolg van een overstroming in beeld gebracht, maar ook het groepsrisico. Het groepsrisico heeft betrekking op de kans op een groot aantal dodelijke slachtoffers in één keer. Het groepsrisico is relevant, omdat een overstroming met een groot aantal dodelijke slachtoffers kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting en daardoor een grotere impact heeft dan vele kleine incidenten. Bij een grootschalige overstroming kunnen meerdere dijkringen tegelijk overstromen. Vanwege deze dijkringoverstijgende scenario's is in de SLA WV21 het groepsrisico voor Nederland als geheel beoordeeld. In het rapport wordt de aanbeveling gedaan om het groepsrisico op een aantal locaties bijzondere aandacht te geven.[14]

In het project Veiligheid Nederland in Kaart (VNK)[15] zijn de huidige overstromingsrisico's voor Nederland berekend. Daarbij zijn op uniforme wijze op basis van specifieke gebiedskenmerken, stroomsnelheden en waterdiepten die optreden bij een dijkdoorbraak, de gevolgen van een overstroming per dijktraject in kaart gebracht. Ook is bij dit project gekeken naar de verschillende manieren waarop een primaire kering kan falen en zijn de kansen op falen berekend. De gegevens van VNK zijn gebruikt bij de onderbouwing van de nieuwe normen.

Het Centraal Planbureau (CPB) en het Expertisenetwerk Waterveiligheid (ENW) hebben bij wijze van kwaliteitsborging een second opinion uitgevoerd op de MKBA WV21.[16] Het ENW heeft dit ook gedaan voor de SLA WV21. Het CPB acht de MKBA WV21 een sterke verbetering ten opzichte van eerdere berekeningen van de veiligheidsniveaus van dijkringen.[17] Het CPB noemt de overstap van een norm in de vorm van een overschrijdingkans naar een norm in de vorm van een overstromingskans de belangrijkste verbetering ten opzichte van het bestaande stelsel van veiligheidsnormen. Het CPB doet een aantal aanbevelingen ter verbetering van de methode. Deze aanbevelingen zijn meegenomen in de berekeningen van de nieuwe normen.[18] Het ENW heeft aandacht gevraagd voor onzekerheidsmarges in de aannames die zijn gedaan in de MKBA WV21 en de SLA WV21. Daarnaast heeft het ENW erop gewezen dat in de SLA WV21 voor het eerst het slachtofferrisico expliciet in beeld is gebracht en dat dit een belangrijke meerwaarde heeft voor de actualisering van de normen voor waterveiligheid.[19]

Uit zowel de MKBA WV21 als de SLA WV21 blijkt dat de bestaande wettelijke beschermingsniveaus voor een groot deel van Nederland ook voor de komende decennia in beginsel nog steeds passend zijn. De eerdere aanbeveling van de Commissie-Veerman om de beschermingsniveaus met een factor 10 te verhogen, wordt door de uitkomsten van de MKBA WV21 en de SLA WV21 niet ondersteund. Wel duiden de analyses op drie gebieden die extra aandacht verdienen: het rivierengebied, delen

---

[14] In paragraaf 4.3.4 wordt hier nader op ingegaan.
[15] Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 16 januari 2015, Kamerstukken II 2014/15, 27 625, nr. 335.
[16] Second Opinion Centraal Planbureau op MKBA WV21ste eeuw, CPB Notitie 31 augustus 2011, http://www.cpb.nl/publicatie/second-opinion-kosten-batenanalyse-waterveiligheid-21e-eeuw-kba-wv21.
[17] Het huidige normenstelsel gaat uit van dijkringen. In dit wetsvoorstel wordt de overstap gemaakt naar normen voor dijktrajecten. Zie par. 4.2.
[18] Zie ook paragraaf 5.2.2.
[19] Rapport van het Expertise Netwerk Water, Kwaliteitsborging analyses Deltares Waterveiligheid, september 2011, http://www.enwinfo.nl/images/pdf/ENW-11-09-Advies-rapporten-WV21-MKBA-en-SLA.pdf.

van Rijnmond-Drechtsteden en Almere.[20] Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een beter beschermingsniveau in het algemeen en in het bijzonder voor de genoemde gebieden. Dit betere beschermingsniveau wordt bereikt door nieuwe normen vast te stellen voor de primaire waterkeringen. Bovenstaande analyses zijn gebruikt om deze nieuwe normen te berekenen. In onderdeel 4.3.4 wordt dit nader toegelicht. De berekeningen zijn beschikbaar in de vorm van een achtergrondrapport.[21]

2.3 Doelen nieuw waterveiligheidsbeleid

De regering wil met dit wetsvoorstel de volgende doelen realiseren:
- Iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, kan uiterlijk in 2050 rekenen op ten minste een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar. Dit wordt het basisbeschermingsniveau genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de kans op overlijden als gevolg van een overstroming voor een individu niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar;
- Er wordt meer bescherming geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van:
  - grote groepen dodelijke slachtoffers; en/of
  - grote economische schade; en/of
  - ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.

Bovengenoemde doelen en daarmee het gewenste beschermingsniveau worden gerealiseerd door normen vast te stellen voor primaire keringen.

De keuze voor een basisbeschermingsniveau van minimaal 10^{-5} sluit aan bij de motie Van Veldhoven/Lucas. In deze motie werd de regering verzocht te komen tot een voorstel voor nieuwe normen uitgaande van onder andere een basisveiligheidsniveau voor het slachtofferrisico van 10^{-5} als oriëntatiewaarde voor heel Nederland.[22]

Deze wijziging van de Waterwet vloeit voort uit een bredere actualisering van het waterveiligheidsbeleid. De regering wil komen tot duurzame beheersing van overstromingsrisico's op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau.[23] Naast het beperken van de kans op een overstroming is het beperken van de gevolgen een belangrijke pijler van het waterveiligheidsbeleid. De gevolgen van een overstroming kunnen bijvoorbeeld worden beperkt door bij de ruimtelijke inrichting van een gebied rekening te houden met overstroming of door verbetering van evacuatiemogelijkheden bij een onverhoopte calamiteit. Het beheersen van overstromingsrisico's door het combineren van maatregelen die gericht zijn op preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing, wordt ook wel aangeduid als meerlaagsveiligheid.[24] Dit wetsvoorstel is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen van een overstroming (preventie).

---

[20] Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over de actualisatie van het waterveiligheidsbeleid, van 7 mei 2012, Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 26.
[21] Rapport van Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Achtergronden bij de normering van de primaire waterkeringen in Nederland, november 2015 (hierna: Rapport Ministerie I en M 2015).
[22] Motie van de leden Van Veldhoven/Lucas, van 17 april 2012, Kamerstukken II 2011/12, 27 625, nr. 262.
[23] Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 26 april 2013, Koersbepaling waterbeleid en toezeggingen WGO van 10 december 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 400 J, nr. 19.
[24] Meerlaagsveiligheid is als concept geïntroduceerd in het Nationaal Waterplan (2009) en nader uitgewerkt in het kader van het deltaprogramma.

2.4 Uitgangspunten nieuwe normering

Naast de eerder genoemde doelen hebben bij de totstandkoming van de nieuwe normering ook enkele andere beleidsmatige uitgangspunten centraal gestaan. Voor een goed begrip van de nieuwe normering, die meer in detail wordt toegelicht in de hoofdstukken 4 en 5, worden in deze paragraaf de belangrijkste uitgangspunten geschetst.

2.4.1 Risicobenadering

De regering heeft ervoor gekozen om de nieuwe normen te baseren op een risicobenadering. Dat wil zeggen dat de normstelling gebaseerd is op de kans dat een overstroming zich voordoet en op de gevolgen die daarbij optreden (overstromingsrisico). De overstromingsrisico's voor de te beschermen gebieden zijn vertaald naar normen voor de primaire waterkeringen. Het bereiken van ten minste het basisbeschermingsniveau in het gebied achter de kering is daarbij leidend geweest.[25]

Doordat de gevolgen sterk afhankelijk zijn van de plaats waar een waterkering bezwijkt, heeft de risicobenadering geleid tot een gedifferentieerde normstelling. Anders dan bij de huidige normering van stelsels van primaire waterkeringen die een gebied al dan niet in combinatie met hoge gronden omsluiten (dijkringen), worden in dit wetsvoorstel relatief korte delen van primaire waterkeringen afzonderlijk genormeerd (dijktrajecten).[26]

De risicobenadering is toegepast op alle primaire waterkeringen waarbij falen van de kering direct leidt tot overstroming van het achterland. Bij een klein aantal keringen leidt falen niet direct tot overstroming, doordat zich tussen de waterkering en de daar achtergelegen primaire waterkering een groot oppervlaktewaterlichaam bevindt. Falen van de voorliggende primaire kering heeft in dat geval tot gevolg dat de hydraulische belasting op de achterliggende primaire kering te zeer toeneemt.[27]

2.4.2 «Keren aan de voordeur»

In samenhang met de overgang van dijkringen naar dijktrajecten wordt in het wetsvoorstel gekozen voor het principe «keren aan de voordeur». Dit houdt in dat de in paragraaf 2.3 beschreven doelen voor elk gebied worden gerealiseerd door een primaire waterkering die direct buitenwater keert en zo het achterland beschermt tegen overstroming, ongeacht of deze kering in het huidige stelsel wordt beschouwd als onderdeel van een dijkring – een zogenoemde a-kering – of een zogenoemde b-kering is.[28] Daarom worden in dit wetsvoorstel ook de huidige b-keringen, waarvoor tot nu toe geen normen in de Waterwet zijn vastgelegd, genormeerd.

2.4.3 Verschillende typen keringen

In de huidige praktijk worden de primaire keringen onderverdeeld in zogenoemde a-, b-, c- en d-keringen.[29] Het loslaten van de dijkringgedachte en het principe «keren aan de voordeur» brengen met zich mee dat deze indeling haar betekenis verliest. In plaats daarvan onderscheidt het wetsvoorstel waterkeringen die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming, voorliggende waterkeringen en compartimenterende waterkeringen. Voorliggende keringen, zoals afsluitdammen en storm-

---

[25] Zie onderdeel 4.3.3.
[26] Zie paragraaf 4.2.
[27] Zie voor de verschillende typen waterkeringen en hun normering de onderdelen 2.4.3 en 2.4.4 en paragraaf 4.3.
[28] De huidige typologie van de primaire waterkeringen wordt besproken in onderdeel 4.3.1.
[29] Zie onderdeel 4.3.1.

vloedkeringen, moeten voorkomen dat de hydraulische belasting[30] op achterliggende keringen substantieel wordt verhoogd. Een compartimenterende kering kan alleen hydraulische belasting ondervinden door het overstromen van het door een voorliggend dijktraject beschermde gebied.

Omdat de verschillende typen dijktrajecten andere functies hebben binnen het waterveiligheidssysteem, verschillen ook de technische eisen waaraan zij moeten voldoen. De technische eisen zullen worden uitgewerkt in een ministeriële regeling, die het bestaande wettelijke toetsinstrumentarium zal vervangen. Om op lager niveau verschillende eisen te kunnen stellen is het nodig op wetsniveau verschillende typen dijktrajecten en normen te onderscheiden.

2.4.4 Verschillende typen normen

Voor dijktrajecten die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming, wordt voorgesteld een overstromingskans per jaar vast te stellen.[31] Voor dijktrajecten die moeten voorkomen dat de hydraulische belasting op achterliggende keringen substantieel wordt verhoogd, gaat een faalkans per jaar gelden.[32] Voor een compartimenterend dijktraject, dat normaliter geen water hoeft te keren, bevat het wetsvoorstel een overstromingkans per keer dat hydraulische belasting optreedt door overstroming van een voorliggend gebied.[33] Naast de genoemde normen wordt voorgesteld een aanvullende norm op te nemen voor dijktrajecten die een toename van hydraulische belasting kunnen ondervinden als het watersysteem waarlangs zij zijn gelegen, wordt gebruikt als afvoer- of bergingsgebied. Deze aanvullende norm wordt uitgedrukt in een overstromingskans per keer dat een zodanige toename optreedt.[34] Tot slot bevat het wetsvoorstel een aanvullende norm voor stormvloedkeringen, uitgedrukt in een kans op niet-sluiten per keer dat de situatie zodanig is dat de kering – die onder normale omstandigheden geopend is – gesloten moet worden.[35]

2.4.5 Signaleringsnormen en ondergrenzen

Een ander belangrijk uitgangspunt van de nieuwe normering is dat een primaire waterkering tijdig wordt versterkt. Tijdig wil zeggen voordat de kering niet meer voldoet aan de minimale eisen die op basis van de waterveiligheidsdoelen bedoeld in paragraaf 2.3 zijn vastgesteld. In dit wetsvoorstel heeft dit vorm gekregen door het onderscheiden van een signaleringswaarde en een ondergrens.[36] Op basis van de signaleringswaarde, waarvan overschrijding gemeld moet worden aan de Minister van I en M, kan de versterkingsopgave doorgaans tijdig in beeld worden gebracht. De ondergrens is de overstromingskans die hoort bij het minimale beschermingsniveau dat de kering moet bieden.

2.4.6 Toegroeien naar de nieuwe normen

De nieuwe normen worden van kracht op het moment dat de voorgestelde wijziging van de Waterwet in werking treedt. Dat wil zeggen dat de nieuwe normen vanaf dat moment worden betrokken bij het beoordelen van de keringen en het ontwerpen van versterkingen. Aangezien de nieuwe normen in een aantal gebieden strenger zijn dan de huidige normen, kunnen niet alle keringen direct aan de nieuwe normen voldoen.

---

[30] Zie voor het begrip hydraulische belasting onderdeel 6.2.3 en de toelichting bij artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel.
[31] Zie onderdeel 4.3.3.
[32] Zie onderdeel 4.3.4.
[33] Zie onderdeel 4.3.5.
[34] Zie onderdeel 4.3.6.
[35] Zie onderdeel 4.3.7.
[36] Zie hoofdstuk 5.

Zoals het kabinet in de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan heeft aangegeven, is het de bedoeling dat uiterlijk in 2050 alle keringen aan de nieuwe normen voldoen.[37] De onderzoeken die ten grondslag liggen aan de nieuwe normering, gaan uit van aannames over de groei van de bevolking, de economische groei en ontwikkelingen van de waterstanden tot 2050. De berekende overstromingsrisico's zijn derhalve gebaseerd op omstandigheden die zich naar verwachting pas in 2050 zullen voordoen. Uit veiligheidsoogpunt is het dus niet nodig dat een kering nu al volledig aan de nieuwe eisen voldoet. Door middel van de nieuwe normen wordt geanticipeerd op de toekomst om zo een ramp voor te blijven.

Vanaf 2017 wordt periodiek in een landelijke beoordelingsronde onderzocht in hoeverre de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen in Nederland in overeenstemming is met de nieuwe wettelijke normen. Tussen het moment van invoering van deze wet en 2050 vinden drie beoordelingsrondes plaats (2017–2022, 2023–2034, 2035–2046). Op basis van de resultaten uit deze drie beoordelingsrondes worden de benodigde versterkingsopgaven geprogrammeerd, waarbij telkens de hoogste prioriteit wordt toegekend aan keringen met het grootste veiligheidsrisico. Het doel is dat in 2050 overal het gewenste veiligheidsniveau is bereikt.[38] Gelet op onder meer klimaatverandering en bodemdaling zal echter ook na 2050 een continue waterveiligheidsopgave blijven bestaan.

Door de nieuwe normen nemen de individuele risico's om te overlijden als gevolg van een overstroming sterk af. Als alle keringen aan de nieuwe normen voldoen, is de veiligheid van burgers in grote delen van Nederland toegenomen, met name in het rivierengebied. De kans op meer dan 100 doden door een overstroming als gevolg van het falen van een primaire waterkering wordt een factor 20 kleiner en de kans op meer dan 1.000 doden neemt met bijna een factor 50 af.[39] De jaarlijkse economische risico's (inclusief gemonetariseerde dodelijke slachtoffers) nemen landelijk af met ruim een factor 25.

2.4.7 Belang van inwerkingtreding wetsvoorstel per 1 januari 2017

Het is belangrijk dat begin 2017 met een nieuwe beoordeling van de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen kan worden gestart. De derde (inclusief verlengde) beoordelingsronde van de primaire waterkeringen vond plaats van 2006 tot en met 2011/13. Normaliter begint een volgende beoordelingsronde in het jaar volgend op het jaar waarin de vorige is geëindigd. In 2011 is in het Bestuursakkoord Water echter afgesproken dat de volgende beoordelingsronde zou worden uitgesteld in afwachting van de totstandkoming van een nieuw normenstelsel.[40] Nu er een nieuw stelsel is ontwikkeld, kan een volgende beoordelingsronde plaatsvinden waarbij de nieuwe normen het uitgangpunt zijn.

Gezien de verwachting dat in een aantal gebieden een aanzienlijk deel van de keringen nog niet aan de nieuwe normering zal voldoen, is het van belang dat vlot met de benodigde versterkingswerken wordt gestart. Daarom wordt er nu door de beheerders geanticipeerd op de nieuwe normering, bijvoorbeeld door te onderzoeken welke dijktrajecten vermoedelijk de grootste veiligheidsopgave hebben, zodat zij deze na de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging, in 2017 als eerste kunnen beoordelen.

---

[37] Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan, blz. 13. Zie paragraaf 2.1.
[38] Het proces van prioriteren en programmeren wordt beschreven in hoofdstuk 7.
[39] Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan, blz. 13. Zie paragraaf 2.1.
[40] Bestuursakkoord Water 2011, p. 24; zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 465, nr. 3, p. 20.

Een beheerdersoordeel dat is gebaseerd op de nieuwe normering, kan pas worden gegeven vanaf het moment dat deze wetswijziging in werking is getreden. Ook dan pas kunnen maatregelen op basis van de nieuwe normen in aanmerking komen voor bekostiging. De Waterwet staat nu namelijk nog niet toe voor dergelijke maatregelen HWBP-middelen beschikbaar te stellen. Op dit moment kunnen alleen versterkingen van keringen die op basis van de oude normering zijn afgekeurd, daaruit worden bekostigd[41]. Om de periode waarin de nieuwe normen al wel bekend zijn, maar nog niet gelden en dus niet als uitgangspunt kunnen dienen voor versterkingsmaatregelen, zo kort mogelijk te houden en om snel aan de slag te kunnen met dijktrajecten waarvan de veiligheids-opgave groot is, is het van belang dat de wetswijziging per 1 januari 2017 in werking treedt.

3 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 Hoofdlijnen wetsvoorstel

Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is het wijzigen van de normering van de primaire waterkeringen in Nederland. Daartoe wordt de Waterwet gewijzigd.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, krijgt iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, uiterlijk in 2050 ten minste een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar. Om dit te realiseren worden in de wet nieuwe eisen gesteld aan alle primaire waterkeringen. Dat betekent dat ook voor de primaire waterkeringen die een zee- of rivierarm afsluiten (de huidige zogenoemde b-keringen), welke nu niet zijn genormeerd, normen worden vastgesteld.

De belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel als gevolg van de nieuwe normering van de primaire waterkeringen zijn de volgende:
- de huidige veiligheidsnormen (overschrijdingskansen) in artikel 2.2 van de Waterwet worden vervangen door overstromingskansen en faalkansen. Voor de meeste waterkeringen gaan twee normen gelden: het wetsvoorstel bevat voor deze keringen zowel een zogenaamde signaleringswaarde als een ondergrens.[42] Voor enkele waterkeringen gaat een aanvullende norm gelden;
- het wetsvoorstel bevat geen normen voor dijkringen, maar normen voor onderdelen van dijkringen, zogeheten dijktrajecten. In verband daarmee worden artikel 1.3 van de Waterwet en de kaartbijlagen bij de Waterwet (bijlage I en IA) gewijzigd. In de nieuwe bijlagen worden de globale ligging van de dijktrajecten en de coördinaten van de begin- en eindpunten van de dijktrajecten opgenomen;
- er wordt een grondslag gecreëerd om bij ministeriële regeling de hydraulische belasting te bepalen en regels te stellen voor het bepalen van de sterkte van de primaire waterkeringen. De beheerder betrekt deze regels bij de bepaling van het waterkerend vermogen van de kering;
- aangezien de nieuwe normen ook gevolgen hebben voor de periodieke beoordeling van de veiligheid van de primaire waterkeringen bevat het wetsvoorstel tevens enkele voorstellen voor wijziging van artikel 2.12 van de Waterwet, waaronder de invoering van een verplichting om overschrijding van de signaleringswaarde te melden aan de Minister van I en M;

[41] Zie de artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onderdelen J en K.
[42] Zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op de overstromingkans en faalkans en hoofdstuk 5 voor de signaleringsnorm en ondergrens.

- artikel 7.23 van de Waterwet wordt gewijzigd om te bereiken dat waterstaatkundige projecten kunnen worden gesubsidieerd vanaf het moment waarop een kering niet meer aan de signaleringswaarde voldoet. Daarnaast wordt in dit artikel geregeld dat de maatregelen die het gevolg zijn van de gewijzigde normen en het gewijzigde wettelijk beoordelingsinstrumentarium subsidiabel zijn;
- artikel 7.24 van de Waterwet wordt gewijzigd om te bewerkstelligen dat de bijdragen van de waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)[43] en de corresponderende rijksbijdrage gebruikt kunnen worden voor de bekostiging van de versterkingsopgave die voor de waterschappen voortvloeit uit de nieuwe normering. Tevens wordt de mogelijkheid geboden om rivierverruimende maatregelen van het Rijk en zogenoemde slimme combinaties[44] te bekostigen uit die bijdragen. Die mogelijkheid is beperkt tot het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkingsmaatregelen.

Het wetsvoorstel voorziet tevens in een kleine aanpassing van het Burgerlijk Wetboek (BW). Artikel 6:174 BW heeft betrekking op de aansprakelijkheid van bezitters van opstallen die niet voldoen aan de eisen die daaraan in de gegeven omstandigheden gesteld mogen worden. De aanleiding is het arrest van 17 december 2010 inzake de kadeverschuiving in Wilnis in 2003, waarin de Hoge Raad oordeelt dat een dijk (waterkering) een opstal is in de zin van dit artikel.[45]

In de praktijk komt het regelmatig voor dat een particuliere eigenaar van grond als gevolg van natrekking eigenaar is van (een deel van) een waterstaatswerk. Hij is dan doorgaans tevens de bezitter. Dit betekent dat hij op grond van artikel 6:174, eerste lid, BW aansprakelijk kan zijn voor schade die wordt geleden, omdat het waterstaatswerk niet voldoet aan de eisen die daaraan in de gegeven omstandigheden gesteld mogen worden. Hij kan alleen aan aansprakelijkheid ontkomen door in een gerechtelijke procedure een beroep te doen op de «tenzij-clausule« uit het eerste lid.[46] Dit is niet wenselijk. Als bezitter mag hij geen activiteiten met betrekking tot het waterstaatswerk verrichten. Dat is de taak en verantwoordelijkheid van de beheerder. De voorgestelde wijziging van artikel 6: 174, tweede lid, BW bewerkstelligt dat de aansprakelijkheid komt te rusten bij het overheidslichaam dat het waterstaatswerk beheert.[47]

Ten slotte bevat dit wetsvoorstel een voorstel tot wijziging van artikel 120 van de Waterschapswet. In dat artikel is bepaald dat de kostentoedelingsverordening waarin is geregeld hoe de kosten van het watersysteembeheer worden verdeeld over de verschillende categorieën heffingplichtigen, goedkeuring behoeft van de provincie. Met het oog op terugdringing van de lasten van interbestuurlijk toezicht is in mei 2011 in het Bestuursakkoord Water met de provincies afgesproken dat dit goedkeuringsvereiste zal worden geschrapt. Dit wordt geregeld door het onderhavige wetsvoorstel.

Omdat het merendeel van de bepalingen in het wetsvoorstel verband houdt met het nieuwe normenstelsel ligt in het opschrift en de considerans daarop de nadruk.

---

[43] Het HWBP bevat de prioritering en programmering van maatregelen om aan de wettelijke veiligheidsnorm te voldoen. Zie verder hoofdstuk 7.

[44] Zie voor het concept slimme combinatie paragraaf 9.5.

[45] ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJB 2011, 47, NJ 2012/155.

[46] «(...) tenzij aansprakelijkheid op grond van Boek 6, Titel 3, Afdeling 2 zou hebben ontbroken, indien hij het gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend».

[47] Zie artikel IV van het wetsvoorstel.

3.2 Relatie met de Omgevingswet

Het voorliggende wetsvoorstel heeft raakvlakken met het wetsvoorstel Omgevingswet.[48] Met dat wetsvoorstel wordt beoogd de wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht te vereenvoudigen, te verbeteren en te bundelen. Een belangrijk deel van de Waterwet zal opgaan in de Omgevingswet. Dit zal ook gevolgen hebben voor een aantal onderwerpen dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, zoals de normering en de monitoring of beoordeling van de primaire keringen.

In afwachting van de totstandkoming van nieuwe normen is de vierde beoordelingsronde uitgesteld. Daarom is het van belang begin 2017 te kunnen starten met de nieuwe beoordelingsronde, met de nieuwe normen als uitgangspunt.[49] De resultaten daarvan dienen volgens het wetsvoorstel in 2023 aan de Eerste en Tweede Kamer te worden aangeboden. [50] Ook om aan deze rapportageverplichting te kunnen voldoen, is het noodzakelijk begin 2017 met de beoordeling te starten, zodat de beheerders voldoende tijd hebben om deze uit te kunnen voeren. Daarom is ervoor gekozen de beoogde wijzigingen in de vorm van een afzonderlijk wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aan te bieden en deze niet op te nemen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

Bij de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel is rekening gehouden met de systematiek van de Omgevingswet. In de Omgevingswet is geregeld dat het Rijk in ieder geval omgevingswaarden vaststelt voor een aantal specifieke onderwerpen, waaronder de veiligheid van primaire waterkeringen. Deze rijksomgevingswaarden zullen worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).[51] De normen voor de primaire waterkeringen zullen in dat besluit opgaan.

4 Nieuwe wijze van normeren

4.1 Van overschrijdingskans naar overstromingskans

In de huidige wet worden de normen uitgedrukt in overschrijdingskansen, dat wil zeggen in de kans dat een bepaalde waterstand, inclusief bijbehorende golfhoogte, wordt overschreden. Een overschrijdingskans van bijvoorbeeld 1 op 1.250 per jaar betekent dat een kering zo hoog en sterk moet zijn dat deze een vastgelegde waterstand moet kunnen keren die gemiddeld eens in de 1.250 jaar optreedt. De huidige normen variëren van 1:10.000 en 1:4.000 voor gebieden langs de kust en het IJsselmeergebied tot 1:2000 voor de benedenrivieren, 1:1.250 voor de bovenrivieren en 1:250 voor de kades rond stads- en dorpskernen langs de Limburgse Maas.

De nieuwe normen gaan uit van de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering door welke oorzaak dan ook. In de nieuwe norm zijn dus verschillende factoren waardoor een waterkering waterkerend vermogen kan verliezen (falen), verdisconteerd. In de afgelopen decennia is de nodige kennis opgedaan over deze factoren en

---

[48] Voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken 33 962).

[49] Zie onderdeel 2.4.7 van deze toelichting.

[50] Derde toets primaire waterkeringen. De landelijke toets 2006–2011 is in november 2011 aan de Staten-Generaal aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 31 710, nr. 22). In artikel 2.12 zesde lid, Waterwet (nieuw) wordt bepaald dat voor 1 januari 2014 opnieuw wordt gerapporteerd (artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel).

[51] Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 18 februari 2015, Contouren uitvoeringsregelgeving Omgevingswet, Kamerstukken II 2014/15, 33 118 en 33 962, nr. 18.

zijn daarnaast de mogelijkheden vergroot om de gevolgen van een overstroming, in de vorm van dodelijke slachtoffers en economische schade, in te schatten. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, is het hierdoor nu mogelijk overstromingsrisico's te berekenen. Met de analyses en de doelen die zijn beschreven in hoofdstuk 2 als uitgangspunt[52] zijn nieuwe normen voor de primaire keringen berekend, welke zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Omdat de voorgestelde normen zijn gebaseerd op nieuwe uitgangspunten, waaronder de risicobenadering[53], kunnen zij niet met de bestaande normen vergeleken worden.

4.2 Van dijkring naar dijktraject

4.2.1 Trajectindeling

In dit wetsvoorstel wordt de overstap gemaakt van een norm voor een dijkring naar een norm per dijktraject.

De dijkringgedachte is de basis geweest voor de normering in de Wet op de waterkering, die in 2009 is opgegaan in de Waterwet. In de Wet op de waterkering is gekozen voor een aanpak waarbij een dijkring werd genormeerd volgens één maatstaf. Een dijkring is daarbij gedefinieerd als een gebied dat omsloten is door waterkeringen of door waterkeringen en hoge gronden, die door hun vorm en afmeting een gesloten stelsel vormen ter beveiliging van het daarbinnen gelegen gebied.

Inmiddels is door gebruik te maken van overstromingsscenario's en computersimulaties veel meer bekend geworden over de omvang van overstroomde gebieden, de waterdieptes en de gevolgen. Gebleken is dat de gevolgen van een overstroming sterk afhankelijk zijn van de plaats waar de kering bezwijkt. Daarom is ervoor gekozen om kortere stukken kering (dijktrajecten) als uitgangspunt te nemen voor de nieuwe normering. Daarbij maakt een waterkerend kunstwerk dat onderdeel vormt van een primaire waterkering, deel uit van het genormeerde dijktraject waarin het is gelegen.

Door de indeling in dijktrajecten kan een duidelijke relatie worden gelegd tussen de gevolgen van een overstroming en de hoogte van de norm. Door deze risicobenadering kan er gerichter geïnvesteerd worden in het verbeteren van de waterveiligheid. De indeling in dijktrajecten en de risicobenadering leveren een meer gedifferentieerd beeld in normgetallen op dan tot nu toe het geval is. De grotere differentiatie op trajectniveau leidt evenwel tot minder differentiatie in de risico's in door primaire keringen beschermde gebieden. Uitgangspunt bij het bepalen van de normen is immers dat overal ten minste het basisbeschermingsniveau van 10^{-5} wordt geboden.[54]

Vanwege de overstap naar dijktrajecten heeft het begrip dijkring in de nieuwe systematiek geen functie meer in de Waterwet. De begripsbepaling *dijkring* in de wet kan daarmee vervallen. In het nieuwe waterveiligheidsbeleid is het echter evenzeer als nu van belang dat de dijktrajecten een samenhangend en een gesloten stelsel van primaire waterkeringen en hoge gronden vormen om te zorgen dat buitenwater wordt buitengehouden. Dit hoeft alleen niet meer in de vorm van een dijkring, als dat vanuit waterstaatkundig oogpunt niet nodig is.

[52] Zie paragraaf 2.2 en 2.3.
[53] Zie hiervoor paragraaf 2.4.
[54] Zie paragraaf 2.3.

Zowel de primaire waterkeringen die deel uitmaken van de huidige dijkringen, als de huidige zogenoemde b-keringen worden in dit wetsvoorstel ingedeeld in dijktrajecten. Bij het afbakenen van de trajecten hebben de volgende factoren een rol gespeeld:

- een groot verschil in gevolgen van een overstroming en daarmee in de omvang van de schade en de schadebedragen in vergelijking met een andere breslocatie in dezelfde dijkring;
- de fysieke kenmerken van het gebied dat overstroomt als het dijktraject het begeeft;
- de lengte van een traject, aangezien een groot verschil in lengte bij een gelijke overstromingskans tot verschillen in de doorsnede van de waterkeringen leidt. Indien bijvoorbeeld een stuk waterkering van één kilometer moet voldoen aan een kans op doorbreken van eenmaal in de duizend jaar, hoeft de kering aanzienlijk minder groot en sterk te worden ontworpen dan een stuk kering van 10 kilometer dat aan diezelfde kans moet voldoen;
- locatiespecifieke omstandigheden, bijvoorbeeld dat één gebied binnen het traject een zeer strenge eis nodig heeft vanwege bijvoorbeeld grotere risico's op vele slachtoffers.

De trajecten zijn vastgelegd in bijlagen I en IA bij de Waterwet.[55] Op de kaarten in bijlage I is de globale ligging van de trajecten weergegeven. Bijlage IA bevat de rijksdriehoekscoördinaten van de begin- en eindpunten van elk dijktraject.[56]

4.2.2 Toekomstige veranderingen van trajecten

Bij de bepaling van de normen en de dijktrajecten in dit wetsvoorstel is geen rekening gehouden met al geplande dijkversterkingsprojecten of ruimtelijke ontwikkelingen. Na het gereedkomen van projecten of nieuwe ontwikkelingen is het mogelijk noodzakelijk de grenzen van de betrokken dijktrajecten en eventueel ook de normen aan te passen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen na het afronden van een Ruimte-voor-de-Riviermaatregel. De ligging van het traject of de norm voor het betrokken traject wordt dan opnieuw bepaald en wettelijk vastgelegd.

4.2.3 Hoge gronden

In het huidige systeem worden dijkringen mede gevormd door hoge gronden. Deze hoge gronden zijn veelal natuurlijk aanwezige hooggelegen delen in het landschap die niet worden bedreigd door een hoge waterstand van de zee, een meer of een grote rivier. Ze worden in het wettelijke systeem beschouwd als fysisch-geografisch gegeven.[57]

Het nieuwe systeem gaat uit van dijktrajecten, maar ook daarvoor is het van belang om vast te leggen waar de waterkering eindigt en de hoge grond begint. In de loop van de tijd kan het aansluitpunt van een dijktraject op de hoge grond veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van een stijging van de waterstand door klimaatverandering. Daarom is het van belang dat de waterkeringbeheerder in elke toetsronde nagaat of de ligging van het aansluitpunt van de primaire kering op de hoge grond, zoals aangegeven in de voorgestelde bijlage IA bij de Waterwet, nog actueel is. Indien nodig treft de beheerder maatregelen om de aansluiting met de hoge grond te herstellen. Als hierdoor de coördinaten van het eindpunt van een dijktraject wijzigen, dienen die in bijlage IA bij de

[55] Zie artikel I, onderdelen M en N.

[56] Er bestaan verschillende coördinatensystemen voor het maken van topografische kaarten. De rijksoverheid gebruikt het stelsel van de rijksdriehoeksmeting. De gebruikte coördinaten worden om die reden rijksdriehoekscoördinaten genoemd.

[57] Memorie van toelichting bij de Wet op de waterkering, Kamerstukken II 1988/89, 21 195, nr. 3, blz. 8.

Waterwet aangepast te worden. Daar waar hoge gronden onderdeel zijn van een keringtraject worden de betreffende hoge gronden opgenomen in de legger[58].

Provincies zijn het bevoegde gezag voor ontgrondingsvergunningen, ook in relatie tot hoge gronden. Evenals nu het geval is betrekken zij het waterveiligheidsbelang bij de beoordeling van de vergunningaanvraag.

4.3 Normen voor verschillende typen keringen

4.3.1 Inleiding
Zoals hiervoor is beschreven, zijn de nieuwe normen voor een belangrijk deel gebaseerd op de MKBA WV21 en de SLA WV21, waarin onderzoek is gedaan naar de gevolgen die een overstroming kan hebben en de kosten die moeten worden gemaakt om de kans op een overstroming te verkleinen.[59]

Bij het bepalen van de nieuwe normen is voortgebouwd op de inzichten uit deze onderzoeken en op de kennis die is opgedaan in het project VNK.[60] Daartoe heeft binnen het deelprogramma Veiligheid van het deltaprogramma een technisch-inhoudelijke uitwerking plaatsgevonden van de aan primaire waterkeringen te stellen eisen.[61] In deze uitwerking zijn op landelijk consistente wijze de eisen bepaald voor de primaire waterkeringen die direct het achterland beschermen tegen de gevolgen van een overstroming. Deze eisen zijn gebaseerd op de in paragraaf 2.3 beschreven doelen van het nieuwe waterveiligheidsbeleid.

Het begrip buitenwater speelt een belangrijke rol bij de typering en normering van de verschillende soorten dijktrajecten. Vanwege de veranderde inzichten over welke wateren als buitenwater moeten worden beschouwd, wordt de definitie voor buitenwater aangepast. In dit wetsvoorstel worden aan de definitie van buitenwater het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer, het getijdedeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren toegevoegd. Het Grevelingenmeer en de Veluwerandmeren zijn wat betreft hun fysische kenmerken vergelijkbaar met het Markermeer, dat al de status van buitenwater heeft. Ook zijn de gevolgen van een eventuele overstroming bij doorbraak van een aanliggende waterkering aanzienlijk. Het Volkerak-Zoommeer is door zijn waterbergende functie verbonden met de grote rivieren. Het getijdedeel van de Hollandsche IJssel staat eveneens direct in verbinding met buitenwater. Deze wateren dienen om genoemde redenen ook aangemerkt te worden als buitenwater.

4.3.2 Huidige typologie keringen
In de huidige praktijk worden de primaire keringen onderverdeeld in zogenoemde a-, b-, c- en d-keringen. De a-keringen worden gevormd door de dijken en duinen die direct buitenwater keren. Voor deze keringen zijn op dit moment normen in de Waterwet opgenomen. Deze normen gelden voor de gehele dijkring waarvan de betreffende kering deel uitmaakt.

B-keringen worden omschreven als voorliggende of dijkringverbindende keringen. Er zijn op dit moment 27 b-keringen, waaronder een aantal belangrijke iconen uit de waterwereld zoals de Afsluitdijk, de Oosterschel-

---

[58] De legger op grond van artikel 5.1 Waterwet.
[59] Zie paragraaf 2.4.
[60] Zie paragraaf 2.4.
[61] Synthesedocument Deltabeslissing Waterveiligheid, Achtergronddocument B1 bij Deltaprogramma 2015. Werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 000 J, nr. 4.

dekering en de Maeslantkering, die de stormvloeden vanuit zee buiten houden. In de huidige Waterwet zijn geen normen voor deze keringen vastgelegd. Wel bevatten de zogeheten Hydraulische Randvoorwaarden, die deel uitmaken van het wettelijk toetsinstrumentarium[62], voor deze keringen een maximale faalkanseis. Deze is afgeleid van de strengste norm van de aan- of achterliggende keringen. Wanneer een voorliggende kering daar niet aan kan voldoen, wordt bekeken welke faalkans toelaatbaar is gezien de sterkte van de achterliggende dijken. Het falen van een voorliggende kering kan namelijk leiden tot waterstandstoename van het achterliggende water. Aangezien de faalkanseisen op dit moment zijn vastgelegd in het wettelijke toetsinstrumentarium zijn de b-keringen in het huidige systeem slechts indirect genormeerd.

De zogenaamde c-keringen dienen in het huidige systeem om een dijkring rond te maken of dijkringen met een verschillende norm van elkaar te scheiden. Deze keringen liggen vaak achter dammen of in het land zonder dat er water tegenaan staat.[63] Door het loslaten van de dijkring-gedachte verliest een deel van de c-keringen zijn waterstaatkundige functie. Dat geldt bijvoorbeeld voor c-keringen die nu droog in het land liggen en geen water keren. Een ander deel verliest zijn functie in het primaire systeem en wordt regionale kering.[64] Alleen c-keringen die van belang zijn voor het keren van buitenwater en een compartimenterende kering krijgen in dit wetsvoorstel een norm.

Het huidige stelsel kent ook vier zogenoemde d-keringen. Dit zijn keringen in grensoverschrijdende dijkringen. In paragraaf 4.4 wordt dit verder toegelicht.

4.3.3 Typologie keringen in nieuwe stelsel

Door de overgang van dijkringen naar dijktrajecten en het hanteren van het principe »keren aan de voordeur» krijgt een aantal van de huidige primaire keringen een andere functie of speelt geen rol meer in het stelsel van primaire waterkeringen. De typologie die is gekozen in het wetsvoorstel, is daarom een andere dan de huidige indeling in a-, b-, c- en d-keringen.

Het wetsvoorstel onderscheidt drie typen dijktrajecten. Het eerste type wordt gevormd door de dijktrajecten die direct buitenwater keren en zo het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstromingen. Het merendeel van de dijktrajecten behoort tot deze categorie. Het betreft dijken en duinen (de huidige a-keringen) en een deel van de huidige b-keringen, te weten de b-keringen waarachter zich een relatief klein oppervlaktewaterlichaam bevindt.

Het tweede type dijktrajecten zijn de dijktrajecten die de functie hebben achterliggende keringen te beschermen door te voorkomen dat de hydraulische belasting[65] op die keringen substantieel wordt verhoogd. Deze dijktrajecten worden hierna aangeduid als voorliggende dijktrajecten. Het betreft keringen die nu worden aangemerkt als b-keringen en vaak grotendeels uit kunstwerken bestaan. Ook de stormvloedkeringen worden tot dit type gerekend.

---

[62] Zie voor een beschrijving van het wettelijk toetsinstrumentarium paragraaf 6.1.

[63] Op dit moment geldt een instandhoudingsdoelstelling voor dit type keringen. Op grond van het huidige artikel 2.2, derde lid, Waterwet moeten c-keringen ten minste gelijke veiligheid bieden als het geval was op 15 januari 1996. Voor deze datum is gekozen omdat dit de datum is waarop de Wet op de waterkering in werking is getreden, toen de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen voor het eerst in de wet werden vastgelegd.

[64] Zie paragraaf 8.4.

[65] Zie voor het begrip hydraulische belasting onderdeel 6.2.3 en de toelichting bij artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel.

Tot slot onderscheidt het wetsvoorstel een compartimenterend dijktraject. Deze kering hoeft in tegenstelling tot het eerste en tweede type kering onder normale omstandigheden geen buitenwater te keren. De kering heeft de functie de gevolgen van een overstroming te beperken als een primaire waterkering bezwijkt.

In de volgende paragrafen wordt voor elk type kering de aard en totstandkoming van de nieuwe norm toegelicht. In de bijlagen II en III bij de Waterwet worden tabellen opgenomen met de verschillende normen per dijktraject.[66]

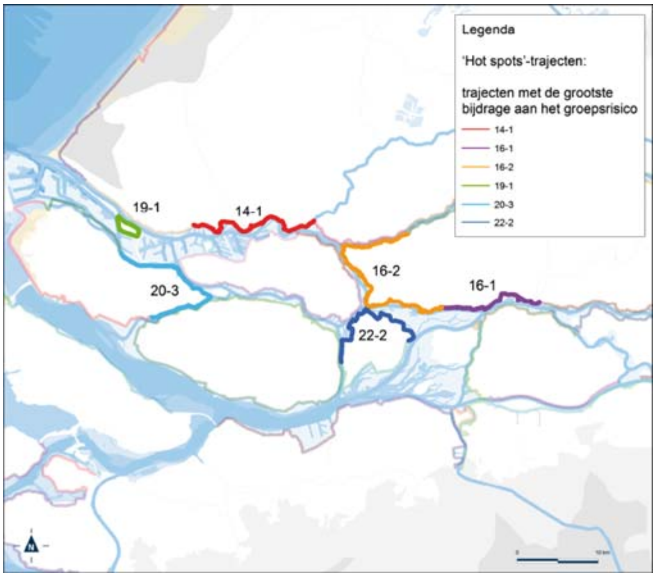
4.3.4 Normen voor keringen die direct beschermen tegen overstromingen
De norm voor primaire waterkeringen die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming, wordt in het wetsvoorstel uitgedrukt in een overstromingkans per jaar.[67] Voor het berekenen van de overstromingskans zijn de in paragraaf 2.3 beschreven waterveiligheidsdoelen vertaald naar eisen aan de kering.[68] Zoals eerder vermeld is hierbij voortgebouwd op de MKBA en het LIR.[69] Ook de resultaten van de analyses van VNK[70] zijn in de modelberekeningen meegenomen.[71] Daarbij zijn verschillende stappen doorlopen.

1. Allereerst is per dijktraject de eis die volgt uit het basisbeschermingsniveau berekend. Het basisbeschermingsniveau houdt in dat de kans per jaar om te overlijden als gevolg van een overstroming in het gebied dat door het dijktraject beschermd wordt, niet groter mag zijn dan 1:100.000 per jaar. Om te berekenen welke eisen dit met zich meebrengt voor het dijktraject, is gekeken naar de gevolgen van een eventuele overstroming op basis van de kenmerken van het gebied, zoals de snelheid waarmee het water het gebied in kan stromen, de diepte van het gebied en de mogelijkheden die er zijn voor evacuatie. Als bijvoorbeeld het water heel snel het gebied instroomt, de evacuatiemogelijkheden beperkt zijn of als het een diepliggend gebied betreft, is de kans om te overlijden bij een eventuele overstroming groot en dienen er strengere eisen aan de kering te worden gesteld dan wanneer deze kans kleiner is. Uitgaande van het verband risico = kans x gevolg, volgt hieruit een overstromingskans voor de kering. Immers, het risico is bekend (namelijk maximaal 10^{-5}) en de gevolgen zijn bekend.[72] De ondergrens die volgt uit deze berekening is omgerekend naar een signaleringswaarde[73] om een getal te verkrijgen dat vergelijkbaar is met de signaleringswaarde die volgt uit de MKBA.
2. Als tweede stap is voor elk dijktraject de eis om grote economische schade te voorkomen bepaald. Deze volgt uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Hiervoor is voor elk dijktraject een economisch optimale norm berekend. Hiermee wordt bedoeld dat de eis zodanig is gekozen dat de som van de (contante waarde van de) totale kosten van investeringen in dijkversterkingen en de verwachte schade ten gevolge van overstromingen wordt geminimaliseerd. Bij de kosten voor dijkversterking is per dijktraject rekening gehouden met locatiespecifieke omstandigheden. Zo zijn kosten van een dijkversterking in bijvoorbeeld landelijk gelegen gebied over het algemeen lager dan die

[66] Zie artikel I, onderdeel O, van het wetsvoorstel.
[67] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, eerste lid, onderdeel a, tweede lid, onderdeel a, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In de tabellen in bijlagen II en III (zie artikel I, onderdelen O en P) is voor elke kering de overstromingskans weergegeven.
[68] Rapport Ministerie I en M 2015.
[69] Zie paragraaf 2.2.
[70] Zie paragraaf 2.2.
[71] Rapport Ministerie I en M 2015.
[72] De precieze weging van deze factoren wordt beschreven in paragraaf 3.3 van het in de vorige voetnoot beschreven rapport.
[73] Zie hoofdstuk 5 voor een nadere uitleg over de begrippen signaleringswaarde en ondergrens.

in bijvoorbeeld stedelijk gebied. Bij de verwachte schade is niet alleen naar materiële schade gekeken, maar ook naar immateriële schade door het verlies van mensenlevens en de door overstromingen veroorzaakte maatschappelijke overlast. Uit deze berekening volgt een economisch optimale eis per dijktraject, in de vorm van een signaleringswaarde.[74]

3. Vervolgens is bepaald welke van de onder 1. en 2. berekende signaleringswaarden de strengste is: de signaleringswaarde die volgt uit de ondergrens die in stap 1 (LIR) is berekend bij het basisbeschermingsniveau of de signaleringswaarde die volgt uit stap 2 (MKBA) waarmee grote economische schade wordt voorkomen. Deze signaleringswaarde geldt als maatgevend en is toegedeeld aan een klasse.[75]
4. Vervolgens is gekeken naar het zogenoemde groepsrisico[76]. Uitgaande van de eis die volgt uit de stappen 1, 2 en 3 is gekeken bij welke trajecten de kans op zeer veel slachtoffers in één keer, in vergelijking met de rest van Nederland, groot is. Dat bleek het geval bij zes trajecten – «hotspots» genoemd. Deze zes trajecten zijn op onderstaande kaart weergegeven. Deze trajecten zijn toegedeeld aan een normklasse die een klasse strenger is dan de klasse die op basis van stap 3 was bepaald. Daarmee is het beleidsdoel om grote groepen dodelijke slachtoffers te voorkomen verdisconteerd in de norm voor de kering.



14-1	Zuid-Holland – Nieuwe Waterweg-Oost
16-1	Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden – Merwede
16-2	Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden – Merwede/Noord/Lek
19-1	Rozenburg
20-3	Voorne-Putten
22-2	Eiland van Dordrecht

[74] In paragraaf 3.4 van het Rapport van Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Achtergronden bij de normering van de primaire waterkeringen in Nederland, november 2015 wordt nadere uitleg gegeven over deze berekeningen. Zie hoofdstuk 5 voor een nadere toelichting op de relatie tussen de signaleringswaarde en de ondergrens.
[75] De klassenindeling wordt toegelicht in onderdeel 5.4.3.
[76] Zie paragraaf 2.2.

5. Tot slot is binnen de gebiedsgerichte deelprogramma's van het deltaprogramma[77] overleg gevoerd met de betrokken regionale partijen in het gebied (de zogenoemde gebiedsgerichte processen). Daarbij zijn de uitkomsten van de modelmatige berekeningen die door het deelprogramma Veiligheid zijn uitgevoerd[78], geverifieerd en aangevuld met gebiedsspecifieke overwegingen. Zo is gebleken dat in de meeste gevallen juist lokale maatregelen effectief zijn om ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van bovenregionaal belang te voorkomen. Daar waar grote schade of ontwrichting optreedt aan vitale infrastructuur van nationaal belang is dit verwerkt in de norm. Dit is het geval bij de gasrotonde in Groningen en de kerncentrale in Borssele.

De uitkomsten van de technisch-inhoudelijke uitwerking en de gebiedsgerichte processen hebben geleid tot een landelijk consistent voorstel voor nieuwe normgetallen – de zogenoemde normspecificaties[79] – dat door de deltacommissaris in het concept-Deltaprogramma 2015 aan het kabinet is aangeboden en is overgenomen in de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan 2009–2015.[80] Deze normspecificaties hebben de vorm van signaleringswaarden.[81]
De hierboven beschreven stappen zijn behalve bij dijken en duinen (de huidige a-keringen) ook doorlopen bij een deel van de huidige b-keringen. Het betreft de keringen waarachter zich een relatief klein oppervlaktewaterlichaam bevindt. Als een dergelijke kering het begeeft, is de instroom zo groot dat het zogenoemde kombergend vermogen wordt overschreden. Dat betekent dat als de kering faalt, er in het gebied achter de kering direct een overstroming plaatsvindt, met mogelijk dodelijke slachtoffers of aanzienlijke economische schade tot gevolg. Voor deze keringen is om die reden, evenals voor dijken en duinen, een overstromingskans per jaar bepaald.

Ook voor c-keringen die in het nieuwe stelsel de functie van primaire waterkering behouden[82], is een overstromingskans per jaar bepaald.

4.3.5 Normen voor voorliggende keringen
Er zijn keringen waarbij falen van de kering niet rechtstreeks een overstroming in het achterland tot gevolg heeft, maar leidt tot een hogere waterstand tegen achterliggende keringen. Het betreft een deel van de keringen die in de huidige praktijk als b-kering worden aangeduid, te weten die b-keringen waarachter zich een relatief groot buitenwater bevindt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Afsluitdijk. Een bres in de Afsluitdijk hoeft niet direct te zorgen voor een overstroming in Flevoland. Om die reden wordt voor deze keringen de norm uitgedrukt in een faalkans per jaar.[83] Deze keringen worden hierna aangeduid als voorliggende keringen.

---

[77] Rijnmond-Drechtsteden, Zuidwestelijke Delta, IJsselmeergebied, Rivieren, Kust en Waddengebied. Het deltaprogramma kende van 2011–2014 verschillende deelprogramma's (zie paragraaf 2.1).
[78] Zie onderdeel 4.3.1.
[79] In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het begrip normspecificaties en hoe deze samenhangen met de signaleringswaarden en de ondergrenzen.
[80] Zie paragraaf 2.1.
[81] Zie paragraaf 5.2.1.
[82] Zie onderdeel 4.3.1.
[83] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, onderdeel b, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In de tabellen in bijlagen II en III (zie artikel I, onderdelen O en P) is voor elke kering de faalkans weergegeven.

Bij voorliggende keringen, die vaak grotendeels uit kunstwerken bestaan is sprake van hoge vaste kosten, waardoor de voor dijken en duinen gebruikte MKBA-methode voor het berekenen van de wettelijke norm voor deze trajecten niet geschikt is. [84] Om die reden is een alternatieve MKBA-methode gebruikt waarbij de maximaal toelaatbare faalkans (ondergrens) als uitgangspunt is genomen. [85] Bij het berekenen van deze normen gold steeds dat het extra risico op falen van de achterliggende keringen als gevolg van het falen van de voorliggende kering verwaarloosbaar moet zijn. Wanneer dat niet het geval was, is de norm van de voorliggende kering aangescherpt. Als de kans dat een achterliggende kering overstroomt als gevolg van het falen van de voorliggende kering bijvoorbeeld 1:3 is en de maximaal toelaatbare overstromingskans van deze achterliggende kering 1:1000 is, betekent dit dat de maximale toelaatbare faalkans van de voorliggende kering niet groter dan 1:3 maal 1:1000 oftewel 1:3000 mag zijn.

Tot de voorliggende keringen worden ook de stormvloedkeringen gerekend. Voor deze keringen bevat het wetsvoorstel naast de hierboven beschreven faalkans per jaar een kans op niet-sluiten.[86]

4.3.6 Normen voor compartimenterende keringen
Eén voormalige c-kering behoudt als compartimenterende kering zijn functie in het primaire systeem: de Diefdijk.[87] In het geval van de Diefdijk is het kostenefficiënt om deze kering als compartimenterende kering («tussendeur») in het primaire stelsel te houden. Daardoor hoeft de norm van de voorliggende primaire kering namelijk minder streng te zijn. De Diefdijk heeft de status van primaire kering, ook al wordt deze kering onder normale omstandigheden niet belast met buitenwater. Er wordt in het wetsvoorstel een speciale norm vastgesteld voor de Diefdijk, die eisen stelt aan de kering uitgaande van de situatie dat de voorliggende primaire kering bezwijkt. De Diefdijk moet, indien een voorliggende kering bezwijkt, ten minste berekend zijn op een overstromingskans van 1:10. De norm is een kans per aanspraak, geen jaarlijkse overstromingskans.[88]

4.3.7 Aanvullende normen voor keringen langs waterbergingsgebied
Indien het kostbaar is keringen in een bepaald gebied voldoende hoog en sterk te maken, kan ervoor gekozen worden onder extreme (hoogwater) omstandigheden tijdelijk (extra) water te bergen in een ander gebied (een waterbergingsgebied of nevengeul) om zo de keringen lokaal te ontlasten. Dit type maatregelen wordt waterberging genoemd.

Voor keringen die liggen langs een gebied dat ingezet kan worden voor waterberging, geldt dat zij bij inzet van die maatregel een hogere belasting aan moeten kunnen dan onder normale omstandigheden. De reguliere overstromingskansnorm, die is afgeleid op basis van de gevolgen van een overstroming, biedt niet altijd voldoende veiligheid om

---

[84] Bij hoge vaste kosten zal lang gewacht worden met investeren, maar als het dijktraject (bijv. een kunstwerk) vervangen wordt, wordt dat wel in één keer goed aangepakt. Voor een dergelijk dijktraject dient een lagere factor te worden gehanteerd, anders komt het signaal dat moet worden geïnvesteerd te vroeg. Daarom is voor deze keringen de signaleringsnorm afgeleid uit de maximaal toelaatbare faalkans. De begrippen signaleringswaarde en maximaal toelaatbare (overstromings- en) faalkans ofwel ondergrens worden toegelicht in hoofdstuk 5.

[85] Rapport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, De normering van primaire waterkeringen van de (voormalig) categorie b, augustus 2015.

[86] Zie onderdeel 4.3.8.

[87] De Diefdijk beschermt de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden bij een eventuele overstroming van de Betuwe. Het betreft dijktraject 16-5, vermeld in de tabel in bijlage III (zie artikel I, onderdeel P, van het wetsvoorstel).

[88] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In de tabel in bijlage III (zie artikel I, onderdeel P) is de overstromingskans weergegeven.

ook het extra water te kunnen keren. Er wordt bij het ontwerp van de kering op basis van de reguliere overstromingskansnorm geen rekening gehouden met de extreme waterstand bij berging. De inzet van de maatregel zou in dat geval meteen kunnen leiden tot een overstroming in de gebieden achter het waterbergingsgebied. Daarom is in dit wetsvoorstel naast de overstromingskansnorm die geldt voor normale omstandigheden een aanvullende norm opgenomen voor de betrokken dijktrajecten. Deze norm is eveneens uitgedrukt in een overstromingskans, maar is gekoppeld aan de extra belasting die optreedt indien het gebied wordt ingezet voor waterberging. De norm betreft een overstromingskans bij inzet van deze maatregel.[89]

Omdat de overstromingskans per jaar en de overstromingskans bij berging tezamen de veiligheid van het achterliggende gebied regelen, waarbij de strengste van beide bepaalt hoe de kering eruit moet zien, dient ook de overstromingskans bij berging in de wet te worden vastgelegd. De aanvullende norm bij berging is gekoppeld aan de waterstand die bij inzet van de waterberging kan optreden. In het wetsvoorstel zijn dergelijke normen opgenomen voor de keringen langs het Volkerak-Zoommeer. In het kader van Ruimte voor de Rivier wordt het Volkerak-Zoommeer geschikt gemaakt voor tijdelijke waterberging in extreme situaties.

Operationalisering van de overstromingskans bij waterberging en de specifieke belasting die hierbij hoort, wordt evenals die van de overstromingkans per jaar en de bijbehorende belastingen uitgewerkt in de uitvoeringsregelgeving.[90]

4.3.8 Aanvullende normen voor stormvloedkeringen

Stormvloedkeringen bevatten beweegbare delen. Zij staan onder normale omstandigheden open en worden alleen bij extreme omstandigheden gesloten. Een voorbeeld van een dergelijke kering is de Maeslantkering. Voor de stormvloedkeringen is het noodzakelijk gebleken om naast een faalkans per jaar een aparte norm voor de betrouwbaarheid van de sluiting te bepalen. Deze norm heeft als eenheid «kans per sluitvraag» (en dus niet kans per jaar). Met deze kans op niet-sluiten wordt rekening gehouden bij het vaststellen van de hydraulische belasting op achterliggende dijktrajecten.[91] In de normstelling voor bewegende kunstwerken in de overige trajecten is de kans op niet-sluiten onderdeel van de norm, aangezien deze keringen regelmatig openen en sluiten. Gelet op het feit dat de stormvloedkeringen normaliter openstaan is het niet doelmatig om de «kans op niet-sluiten» te verwerken in de norm. Vandaar dat is gekozen voor een aanvullende norm gebaseerd op de kans per sluitvraag.[92]

De Oosterscheldekering is een bijzondere kering. Voor deze kering is het niet mogelijk om de kans op niet-sluiten uit te drukken in een enkel getal, omdat het een kering met meerdere schuiven betreft.[93] Daarbij komt dat de gevolgen van het falen niet alleen worden bepaald door de hoeveelheid schuiven die niet sluiten, maar tevens door de positie van deze schuiven ten opzichte van elkaar en de positie van deze schuiven binnen de kering. Het bepalen van de kans op niet-sluiten is daardoor een

[89] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, derde lid, aanhef en onderdeel a, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In de tabel in bijlage III (zie artikel I, onderdeel P) is per dijktraject de overstromingskans weergegeven.

[90] In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op deze uitvoeringsregelgeving.

[91] Zie onderdeel 6.2.3.

[92] Zie het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2, derde lid, aanhef en onderdeel b, van de Waterwet in artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel. In de tabel in bijlage III (zie artikel I, onderdeel O) is per traject de kans op niet-sluiten weergegeven.

[93] De Oosterscheldekering heeft 62 schuiven.

technisch zeer complex vraagstuk. Het is onmogelijk daaruit één getal voor de sluitvraag af te leiden. Daarom zal de kans op niet-sluiten worden verwerkt in de hydraulische belasting die op grond van artikel 2.3 van de Waterwet voor de achterliggende primaire keringen wordt bepaald.

4.4 Buitenlandse keringen met belang voor Nederlands beschermingsniveau

In het huidige stelsel van dijkringen zijn vijf grensoverschrijdende dijkringen, dijkring 6 (in Groningen), dijkring 32 (Zeeuws Vlaanderen, Zeeland), dijkring 42 (Ooij en Millingen, Gelderland), dijkring 48 (Rijn IJssel-Rijnstrangengebied en de Driedorpenpolder, Gelderland) en dijkring 79 (Limburg). Door de nieuwe manier van het benaderen van risico's is het niet noodzakelijk om al deze grensoverschrijdende dijkringen als te normeren eenheden te laten bestaan. Van belang is of overstromingen in Duitsland of België van invloed zijn op het risico en de beleidsdoelen in Nederland. Overstromingen in Duitsland en België in dijkring 6, 32 en 79 hebben geen invloed op het risico in Nederland door een hoog voorland en door het compartimenterende karakter van het gebied.

In de dijkringen 42 en 48 zou een overstroming in Duitsland ook kunnen leiden tot schade en dodelijke slachtoffers in Nederland. Met het oog daarop vindt gezamenlijk met onder andere Noordrijn-Westfalen nader onderzoek plaats naar de gevolgen op Nederlands grondgebied van een overstroming in Duitsland van deze dijkringen en trajecten. De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in de overstap naar de overstromingsrisicobenadering in Nederland. Daardoor ontstaat er een verschil in methode van normering tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. Daarnaast zullen toekomstige versterkingsmaatregelen in het grensgebied worden afgestemd met Duitsland, waarbij rekening zal worden gehouden met overstromingen vanuit Duits grondgebied. Tevens wordt in de internationale rivierencommissies door Nederland ingezet op het voorkomen van negatieve effecten van maatregelen in het buitenland en het agenderen van voor Nederland positieve maatregelen.

5 Signaleringsnorm en ondergrens

5.1 Van afkeuren naar vroegtijdig signaleren

De huidige wettelijke normen geven de maximaal toelaatbare overschrijdingskans weer die maatschappelijk nog aanvaardbaar wordt geacht. Deze veiligheidsnormen richten zich tot de keringbeheerder, ook al zullen de normen mensen en bedrijven die achter de waterkeringen wonen of gevestigd zijn, ongetwijfeld een bepaald veiligheidsgevoel geven. Doorgaans is deze beheerder een waterschap, behoudens bij enkele dammen en stormvloedkeringen die in beheer zijn bij het Rijk. De keringbeheerder draagt er zorg voor dat de primaire waterkering in een zodanige toestand verkeert dat deze het door de norm vastgelegde beschermingsniveau biedt. De wettelijke norm is daarbij sturend.

Bij overschrijding van de huidige norm voldoet de waterkering niet meer aan de gestelde eisen en moet deze worden versterkt. In de praktijk duurt het vaak meer dan 10 jaar, voordat een «afgekeurde» kering versterkt is. Die tijd is nodig om de omgeving te betrekken, tot een doelmatig ontwerp te komen en dit vervolgens te realiseren. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te komen tot een stelsel waarbij doorgaans al vroegtijdig wordt gesignaleerd dat een kering binnen afzienbare tijd zal moeten worden versterkt en waarbij tijdig subsidie kan worden verstrekt voor versterkingsmaatregelen. Zo kan worden voorkomen dat na elke beoordelingsronde blijkt dat bepaalde keringen niet meer het minimale beschermings-

niveau bieden en pas dan wordt overgegaan tot het treffen van maatregelen. Om dit doel te bereiken wordt voorgesteld een systeem in te voeren met twee waarden: een signaleringswaarde en een ondergrens. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van «adaptief deltamanagement» dat door het deltaprogramma is geïntroduceerd.[94]

5.2 Signaleringsnorm

5.2.1 Functie van de signaleringsnorm

Dit wetsvoorstel introduceert signaleringsnormen voor de primaire waterkeringen. De signaleringsnorm heeft een centrale rol in het nieuwe waterveiligheidsbeleid. Overschrijding van de signaleringswaarde is meestal een vroegtijdig signaal dat een kering op termijn versterkt moet worden. Er is dan voldoende tijd voor de uitvoering van versterkingsmaatregelen. Het streven is dat die maatregelen afgerond zijn voordat de ondergrens wordt overschreden oftewel voordat de kering niet meer voldoet aan de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans.

Dit wetsvoorstel regelt dat als uit de periodieke beoordeling blijkt dat de signaleringswaarde wordt overschreden, de beheerder dit dient te melden aan de Minister van I en M. Deze informatie geeft de Minister de gelegenheid om de versterkingsopgave voor de komende tijd inzichtelijk te maken en daarover verslag uit te brengen aan de Eerste en Tweede Kamer.[95]

Na melding van de overschrijding start een onomkeerbaar proces van versterking. Vanaf dit moment wordt bekeken wanneer en op welke wijze de toekomstige waterveiligheidsopgave het beste kan worden aangepakt. Zo is het wellicht wenselijk om te bezien of alternatieve maatregelen zoals rivierverruiming mogelijk zijn. Ook kan worden verkend of er zich kansen voordoen om andere ruimtelijke ontwikkelingen te betrekken bij de waterveiligheidsopgave (zogenoemde meekoppelkansen).

Dit wetvoorstel regelt ook dat een waterschap al bij overschrijding van de signaleringswaarde en plaatsing van het project op het HWBP subsidie kan aanvragen voor dijkversterking.[96] De prioritering en programmering van de versterkingsmaatregelen vindt plaats in het HWBP.[97]

5.2.2 Middenkansen

Het principe van vroegtijdig signaleren vindt zijn oorsprong in de MKBA WV21[98], waarop de nieuwe normen zijn gebaseerd. In die studie is gerekend met middenkansen. Een middenkans komt overeen met het gemiddelde beschermingsniveau tijdens de levensduur van een kering.[99]

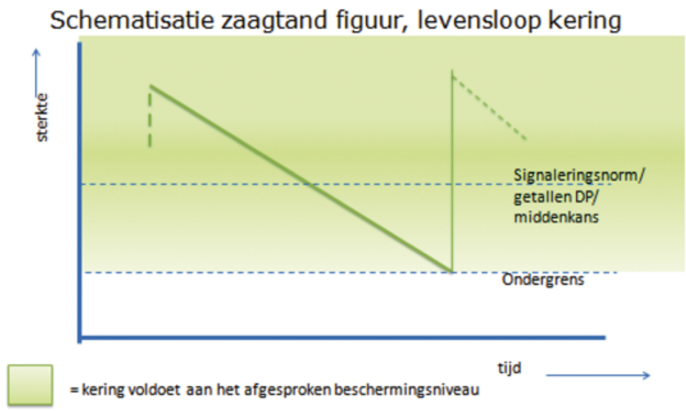
Het Centraal Planbureau (CPB) heeft in zijn second opinion op de MKBA opgemerkt dat overschrijding van de middenkans het economisch optimale moment van «afkeuren» oplevert. Het niet voldoen aan de middenkans betekent niet dat de kering de minimale veiligheid niet meer

---

[94] Adaptief deltamanagement is een werkwijze waarbij onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen meegenomen worden in de besluitvorming met het oog op een flexibele benadering van lange-termijndoelen voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Handreiking Adaptief Deltamanagement, augustus 2012, opgesteld in opdracht van de deltacommissaris, https://deltaprogramma.pleio.nl/file/download/9761712, en Deltaprogramma 2012. Werk aan de delta. Maatregelen van nu, voorbereiding voor morgen, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 23 en volgende deltaprogramma's.
[95] Artikel 2.12, vijfde en zesde lid, (nieuw) Waterwet.
[96] Artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel (wijziging artikel 7.23, eerste lid, Waterwet).
[97] Zie hoofdstuk 7.
[98] Zie paragraaf 2.4.
[99] Zie onderdeel 5.2.3.

biedt, maar dat binnen afzienbare termijn actie ondernomen moet worden om te voorkomen dat het achterland in de toekomst in een onveilige situatie terechtkomt. Door uit te gaan van de middenkans is er voor uitvoering van de versterkingsmaatregel in de regel voldoende tijd, zodat het veiligheidsniveau dat economisch gezien beter niet kan worden overschreden, niet wordt bereikt, aldus het CPB.[100]

Onderstaande afbeelding laat een schematische weergave zien van de levensloop van een kering. Deze illustreert hoe de overstromingskans van de kering in de loop van de tijd toeneemt vanwege veroudering van de kering en stijgende waterstanden. Als de kering de middenkans bereikt, is dat een signaal dat een versterking zal moeten worden voorbereid.[101] De middenkansen hebben in dit wetsvoorstel de naam «signaleringswaarden» gekregen, omdat overschrijding van deze norm de beheerder een signaal geeft dat hij op termijn de kering zal moeten versterken. De signaleringswaarde wordt in het wetsvoorstel, afhankelijk van het type dijktraject uitgedrukt in een overstromingskans per jaar of een faalkans per jaar.



5.3 Ondergrens

5.3.1 Functie van de ondergrens

De ondergrens geeft aan aan welke eisen de primaire waterkering ten minste moet voldoen om het basisbeschermingsniveau van 10^{-5}per jaar en op bepaalde plaatsen extra bescherming te kunnen bieden.[102] De ondergrens geeft de maximale overstromingskans of faalkans weer, die hoort bij het beschermingsniveau dat voor het desbetreffende dijktraject toelaatbaar wordt geacht.[103]

De ondergrens is voor de beheerder van belang om te kunnen bepalen of een kering feitelijk de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans biedt. Daarnaast betrekt de beheerder de ondergrens bij het bepalen van de termijn waarbinnen de kering moet zijn versterkt, als de signaleringswaarde is overschreden. Op deze manier kan de urgentie van de versterking van de kering worden ingeschat. De ondergrens is verder uitgangspunt bij het bepalen van de omvang van een investering in de veiligheid van de kering. De kering moet immers aan het einde van de

[100] Zie paragraaf 2.4.
[101] In praktijk zal een kering niet gedurende de hele levensduur dezelfde lijn of curve volgen. Doordat waterstanden niet altijd op dezelfde manier toenemen of doordat er bij beoordeling sprake kan zijn van nieuwe technische inzichten kan op zo'n moment de overstromingskans in tijd in één keer erg toe (of af) nemen.
[102] Zie paragraaf 2.3.
[103] Zie over toegroeien naar de normen onderdeel 2.4.6.

verwachte levensduur nog net voldoen aan de ondergrens. Doordat de ondergrens bepalend is voor de omvang van de investering, is deze ook relevant voor het bepalen van de hoogte van de subsidie ten behoeve van een sober en doelmatig ontwerp. Ook biedt de ondergrens mogelijkheden om minder ingrijpende versterkingen met een kortere levensduur te ontwerpen (kort-cyclisch versterken).
De ondergrens drukt de mate van veiligheid uit die essentieel wordt geacht om in elk geval het basisbeschermingsniveau in het achterliggende gebied te realiseren. Daarmee is de ondergrens in de risicosystematiek een bepalende waarde. Door de ondergrenzen op te nemen in de Waterwet wordt een wettelijke waarborg voor de veiligheid gegeven. De ondergrenzen hebben aldus ook een juridische functie.

5.3.2 Klassenindeling
Op basis van de procedures die in paragraaf 4.3 zijn beschreven zijn voor alle dijktrajecten normgetallen berekend. Omdat de omstandigheden achter dijktrajecten verschillend zijn, zijn deze normgetallen voor elk dijktraject anders. Door het grote aantal dijktrajecten ontstaat zo een sterk gedifferentieerd normbeeld. Een kans die voor elk dijktraject anders is, suggereert een mate van nauwkeurigheid die er in werkelijkheid niet is. De berekeningen zijn namelijk gebaseerd op een aantal aannames. Om die reden worden in dit wetsvoorstel de signaleringswaarden en ondergrenzen voor de dijktrajecten in klassen uitgedrukt. Daarmee is niet de berekende overstromingskans of faalkans de signaleringswaarde of ondergrens, maar de aan de klasse toebedeelde overstromingskans of faalkans. Er is gekozen voor een eenvoudige indeling. Voor de signaleringswaarden gelden de volgende klassen:1/300, 1/1.000, 1/3.000, 1/10.000, 1/30.000 en 1/100.000. De klassen voor de ondergrenzen zijn: 1/100, 1/300, 1/1.000, 1/3.000, 1/10.000 en 1/30.000.

5.3.3 Verschil tussen signaleringswaarde en ondergrens
Voor elk type dijktraject is berekend wat – gelet op het minimale beschermingsniveau dat het dijktraject moet bieden – de verhouding is tussen de signaleringswaarde en de ondergrens. Uit die berekeningen blijkt dat de «ruwe» overstromingskansgetallen voor de signaleringswaarden een factor 1–5 verschillen van die voor de ondergrenzen. Hierbij is de signaleringswaarde de strengste norm. De variatie in factoren ontstaat onder meer doordat bij sommige trajecten bij het bepalen van de norm het LIR[104] maatgevend is geweest en bij andere trajecten de economische schade op basis van de MKBA WV21.[105] Bij het LIR is het verschil altijd een factor 2 en bij de MKBA is het verschil gemiddeld een factor 3. Verder worden verschillen bijvoorbeeld veroorzaakt door de grootte van het aandeel vaste kosten in de totale kosten bij vervanging van de waterkering.[106] Bij ongeveer 33% van de dijktrajecten is het LIR bepalend, bij ongeveer 66% van de dijktrajecten de MKBA. In de meeste gevallen volgt uit de berekening dat de ondergrens in een normklasse lager valt dan de signaleringsnorm. Zo gaat een signaleringsnorm van bijvoorbeeld 1/3000 doorgaans gepaard met een ondergrens van 1/1000 (1/3000 gedeeld door 3).

In ca. 10% van de gevallen valt de ondergrens in dezelfde klasse als de signaleringsnorm. Dit komt doordat de berekende waarden vanwege het hanteren van normklassen worden afgerond, waardoor in deze gevallen het verschil tussen de twee getallen wordt afgevlakt. De onafgeronde signaleringswaarde valt in zo'n geval hoog in de normklasse, terwijl de onafgeronde ondergrens laag valt in diezelfde klasse. Als in deze gevallen

[104] Lokaal Individueel Risico; zie de toelichting in paragraaf 2.2.
[105] Zie de paragrafen 2.2 en 4.3.
[106] Zie onderdeel 4.3.5.

het dijktraject niet voldoet aan de signaleringsnorm, voldoet het ook niet aan de ondergrens. Om ook bij deze trajecten tijdig te kunnen starten met versterkingsmaatregelen zal in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 worden geregeld dat de beheerder al voordat de signaleringswaarde/ondergrens wordt overschreden, subsidie kan aanvragen voor versterkingsmaatregelen. Subsidieverstrekking zal mogelijk worden gemaakt vanaf het moment dat de overstromingskans van het betreffende traject groter is dan de naastgelegen hogere normklasse. Dit betekent dat indien de signaleringswaarde en de ondergrens voor een kering bijvoorbeeld beide 1/3.000 zijn, de beheerder in aanmerking komt voor subsidie voor versterkingsmaatregelen als uit de periodieke beoordeling blijkt dat de feitelijke overstromingskans van de kering groter is dan 1/10.000.

6 Beoordeling van de veiligheid

6.1 Instrumentarium voor de beoordeling van de veiligheid

Artikel 2.12 van de Waterwet bepaalt dat de veiligheid van alle primaire waterkeringen elke twaalf jaar moet worden beoordeeld. Wanneer het nieuwe normenstelsel in werking is getreden, kan bij deze twaalfjaarlijkse beoordeling een oordeel worden gegeven over de veiligheid, waarmee ook de versterkingsopgave in beeld kan worden gebracht. Voor deze beoordeling stelt de Minister van I en M op basis van artikel 2.3 en 2.12, vierde lid, van de Waterwet bij ministeriële regeling voorschriften vast: het zogenoemde wettelijk toetsinstrumentarium. Dit instrumentarium wordt in verband met de nieuwe normen aangepast. Omdat met dit nieuwe instrument een beoordeling met meer nuance mogelijk wordt, wordt hierna de term *beoordelings*instrumentarium gebruikt.

Het wettelijk toetsinstrumentarium bestaat op dit moment uit de eerdergenoemde Hydraulische Randvoorwaarden primaire waterkeringen (HR) en het Voorschrift Toetsen op Veiligheid (VTV). Met dit wetsvoorstel wordt het begrip *hydraulische randvoorwaarden* vervangen door het begrip *hydraulische belasting*, een begrip dat aansluit bij het werken met een overstromingskans of faalkans.

In de huidige situatie wordt beoordeeld of een waterkering hoog en sterk genoeg is om een extreme conditie (die wordt veroorzaakt door een combinatie van een bepaalde waterstand en golfhoogte) te kunnen keren. Deze extreme conditie wordt de hydraulische randvoorwaarde genoemd en is gekoppeld aan de overschrijdingskans waarop de kering moet zijn berekend. Na inwerkingtreding van de nieuwe normen zal met het nieuwe instrumentarium worden beoordeeld welk beschermingsniveau een waterkering biedt. Daarbij wordt gekeken naar de hydraulische belasting op de kering. De hydraulische belasting geeft het totaal van alle condities (combinaties van waterstanden en golfhoogten) aan waarmee rekening moet worden gehouden bij het beoordelen van de kering. Vervolgens wordt de kans op bezwijken van de kering bij die verschillende condities bepaald op basis van rekenregels voor de bepaling van de sterkte van de kering. Deze kans wordt dan vergeleken met de norm.

Bij de beoordeling wordt gewerkt met de verwachte hydraulische belasting en de verwachte sterkte van de kering aan het einde van de betreffende beoordelingsperiode, zodat de beoordeling van de veiligheid aansluit op het moment van rapportage door de Minister aan de Kamers.

Het nieuwe beoordelingsinstrumentarium zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld en gelijktijdig met deze wetswijziging in werking treden. De ministeriële regeling wordt vervolgens voor elke beoordelings-

ronde op basis van de nieuwste inzichten over de hydraulische belasting en de sterkte van keringen geactualiseerd[107]. In dit wetsvoorstel wordt een grondslag opgenomen voor het vaststellen van de hydraulische belasting en de sterkte.[108]

6.2 Aanpak van de beoordeling

De beoordeling levert een beeld op van het beschermingsniveau dat de kering biedt, afgezet tegen de signaleringswaarde en de maximaal toelaatbare overstromingskans of faalkans (ondergrens). Als een kering niet meer aan de signaleringswaarde voldoet, wordt dit gemeld aan de Minister van I en M en start een onomkeerbaar proces voor versterking.[109] Bij de melding wordt uiteraard ook aangegeven of de kering nog voldoet aan de ondergrens.[110]

Het beoordelingsinstrumentarium op basis van de nieuwe normen maakt het mogelijk om van grof naar fijn te werken. Dit is wenselijk om de werkzaamheden en inspanning die voor de beoordeling geleverd moeten worden, af te stemmen op de risico's voor de veiligheid. Daar waar met een eenvoudige aanpak al geconcludeerd kan worden dat aan de signaleringswaarde wordt voldaan, is geen gedetailleerde aanpak nodig. Daarbij speelt de kennis en ervaring van de keringbeheerder een grote rol.

De beheerder zal onder andere met behulp van de ondergrens inschatten wanneer versterking van een kering gereed moet zijn. Tevens geeft de beheerder een inschatting van de voorzieningen die daarvoor nodig zijn.[111] Op deze manier wordt de opgave tijdig in beeld gebracht en geeft de beoordeling informatie over de urgentie van verbeteringen.

Voor de trajecten waarbij de signaleringswaarde gelijk is aan de ondergrens geldt eveneens dat de beheerder onder andere met behulp van de ondergrens inschat wanneer een versterking van de kering gereed moet zijn. Daardoor wordt ook in deze gevallen de opgave tijdig in beeld gebracht.

Als een versterkingsmaatregel in het jaar voorafgaand aan de landelijke rapportage in een van de daaropvolgende twee jaren is geprogrammeerd, is het niet opportuun te beoordelen. De versterking zal immers snel volgen; de actuele situatie is daarom minder relevant.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op de correcte naleving van de wettelijke voorschriften bij de beoordeling van de primaire waterkeringen door de beheerders.[112] Op basis van de verslagen van de beheerders en het rijksoordeel van de ILT hierover brengt de Minister verslag uit aan beide Kamers der Staten-Generaal. Dit periodieke verslag bevat een beoordeling van de veiligheid van alle primaire waterkeringen.[113]

---

[107] De ministeriële regeling wordt voor 12 jaar vastgesteld (artikel 2.3, tweede lid, Waterwet).
[108] Zie artikel I, onderdeel D van het wetsvoorstel.
[109] Artikel 2.12, vijfde lid, Waterwet (nieuw).
[110] Zie artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel.
[111] Artikel 2.12, zesde lid, Waterwet (nieuw).
[112] Artikel 3.9 Waterwet.
[113] Artikel 2.12, derde en vierde lid, Waterwet.

6.3 Verwachte uitkomst beoordeling komende drie beoordelingsrondes

Zoals al is vermeld in onderdeel 2.3.6, brengt de beschikbaarheid aan middelen en uitvoeringscapaciteit met zich mee dat het naar verwachting nog tot 2050 zal duren voordat de primaire waterkeringen in heel Nederland aan de nieuwe normen voldoen. De verwachting is dat in de komende beoordelingsrondes (2017–2022, 2023–2034, 2035–2046)[114] zal blijken dat in een aantal gebieden een aanzienlijk deel van de primaire waterkeringen nog niet aan de nieuwe normen voldoet. Dat komt omdat in het nieuwe beoordelingsinstrumentarium nieuwe technische inzichten zullen worden verwerkt, maar ook omdat in sommige gebieden als gevolg van de risicobenadering strengere eisen moeten worden gesteld aan de primaire waterkeringen.

Als in 2050 alle primaire waterkeringen voldoen aan de nieuwe normen, is het streven dat er daarna bij de 12-jaarlijkse beoordeling van de veiligheid geen keringen meer zijn die niet aan de ondergrens voldoen. Als echter sprake is van nieuwe technische inzichten of onvoorziene sprongen in de hydraulische belasting, kan het zo zijn dat een aantal keringen niet langer aan de ondergrens voldoet en op korte termijn versterkt moet worden. Ook na 2050 zal er altijd een waterveiligheidsopgave blijven.

6.4 Start volgende beoordelingsronde per 1 januari 2017

Op 1 januari 2017 wordt de volgende beoordelingsronde gestart. Dit wordt door de ILT, RWS en de waterschappen haalbaar geacht. De belangrijkste voorbereiding betreft de ontwikkeling van het nieuwe beoordelingsinstrumentarium. Dit gebeurt in nauw overleg met de beheerders van de waterkeringen, zodat het beoordelingsinstrumentarium aansluit bij de praktijk. Daarnaast zijn aanpassingen nodig in de informatiehuishouding van de keringbeheerders. De keringbeheerders en I en M werken samen om in 2017 met de nieuwe aanpak aan de slag te kunnen. Hiervoor is een opleidingenprogramma opgezet en wordt door keringbeheerders onderling kennis en ervaring uitgewisseld. Verder wordt in samenwerking met het Informatiehuis Water gewerkt aan een gezamenlijk systeem voor dataverzameling en -beheer. Daarbij wordt voortgebouwd op de kennis en ervaring die afgelopen toetsrondes zijn opgedaan.

7 Prioriteren en programmeren van de uitvoering van versterkingsmaatregelen

Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven is in dit wetsvoorstel gekozen voor een systeem dat werkt met twee normen: een signaleringswaarde om tijdig de versterkingsopgave in beeld te brengen en een ondergrens die aangeeft of een kering nog het minimaal beoogde beschermingsniveau voor het achterland biedt. Om vervolgens ook tijdig te kunnen versterken worden de in artikel 7.23 van de Waterwet beschreven voorwaarden voor subsidie aangepast[115]. Dit maakt het mogelijk om al subsidie aan te vragen als de kering niet meer aan de signaleringswaarde voldoet en op het Hoogwaterbeschermingsprogramma geprogrammeerd staat. Het systeem met signaleringswaarde en ondergrens en het feit dat de regering de periode tot 2050 wil benutten om overal aan de nieuwe normen te voldoen,

[114] De eerst volgende toetsronde duurt maar 6 jaren. Dit komt omdat sinds de laatste opgeleverde rapportage aan de Staten-Generaal (2011) in afwachting van de totstandkoming van de nieuwe normering niet is getoetst. Zie ook onderdeel 2.4.7.

[115] Zoals in 5.3.3 is vermeld, wordt in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 een voorziening getroffen om ook voor de trajecten waarbij de signaleringswaarde en ondergrens aan elkaar gelijk zijn tijdig subsidie aan te kunnen vragen.

brengen met zich mee dat er ook wijzigingen nodig zijn in het proces van het prioriteren en programmeren van de versterkingsmaatregelen.

Op basis van onder andere de informatie uit de beoordelingen van de primaire waterkeringen vindt de prioritering en programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen plaats. Dit gebeurt in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Dit programma heeft een voortrollend karakter.[116] Beheerders kunnen maatregelen op elk moment aanmelden voor het HWBP. In de praktijk komen alle aanmeldingen op een groslijst die geen juridische status heeft, maar wel input geeft aan de voortrollende programmering van het HWBP. De programmering wordt elk jaar door de Minister van I en M vastgesteld voor een periode van zes jaar, met een doorkijk naar de daaropvolgende twaalf jaar. De programmering wordt dus jaarlijks geactualiseerd. Om zekerheid te bieden aan beheerders worden projecten in de eerste twee jaren van het vastgestelde programma «vastgezet».

Het HWBP wordt vastgesteld in het deltaplan waterveiligheid, dat onderdeel is van het jaarlijkse deltaprogramma. Omdat de beheerders verantwoordelijk zijn voor een doelmatige uitvoering van de maatregelen en een adequate beheersing van risico's voor de planning en kosten, is het van belang dat zij een oordeel kunnen geven over de uitvoerbaarheid van de programmering. Om die reden worden de waterschappen bij de voorbereiding van het programma gehoord. Daarnaast wordt de conceptprogrammering van het HWBP voorgelegd aan de betrokken provincies en gemeenten om tijdig inzicht te kunnen krijgen in meekoppelkansen, zodat daar in het HWBP rekening mee kan worden gehouden. Het gaat daarbij om het verbinden van de waterveiligheidsopgave aan andere ruimtelijke ambities, zoals natuur, gebiedsontwikkeling en bereikbaarheid.

In 2017 start de volgende beoordelingsronde. Doel van dit wetsvoorstel is dat de waterkeringen vanaf dat moment worden beoordeeld aan de hand van de nieuwe normen en het bijbehorende instrumentarium en aangemeld kunnen worden voor het HWBP. Dit zal tot gevolg hebben dat in de periode vanaf 2017 tot 2023 in het HWBP areaal uit zowel de (verlengde) derde toetsronde (2006–2011/13) als de beoordelingsronde 2017–2022 wordt geprioriteerd en geprogrammeerd. Daarbij zal prioriteit worden gegeven aan die keringen waarbij de relatieve afstand tot de norm het grootst is. Bij deze keringen is versterking vanuit veiligheidsoptiek het meest urgent.

Uiteindelijk zullen in 2025 alle primaire keringen die vanuit de Landelijke Rapportage aan de Staten-Generaal in 2011 (LRT 3)[117] zijn aangemeld voor het HWBP, op basis van de nieuwe normen op veiligheid zijn beoordeeld. Zij zullen vervolgens op basis van de nieuwe beoordelingsresultaten worden geprioriteerd en geprogrammeerd. Beheerders kunnen ook na 2022 nieuw beoordeeld areaal aanmelden voor de jaarlijkse actualisering van het HWBP.

---

[116] Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2014 van de Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), (Stb. 2013, 280).
[117] Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22.

8 Overgang van oude naar nieuwe normen

8.1 Feitelijk beschermingsniveau bij inwerkingtreding nieuwe norm

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, geven de nieuwe normen invulling aan de doelstelling om uiterlijk in 2050 overal ten minste een basisbeschermingsniveau van 10^{-5} per jaar te bieden. Na het van kracht worden van de nieuwe normen kan het nog tot 2050 duren voordat alle keringen aan de nieuwe normen voldoen.[118]

Op sommige plaatsen bieden de primaire keringen nu al een beschermingsniveau dat gelijk is aan of hoger is dan het basisbeschermingsniveau en de eventuele extra bescherming.[119] Op andere plekken ligt het beschermingsniveau op dit moment lager. In hoofdstuk 6 is uiteengezet dat beheerders in de volgende beoordelingsronde beoordelen hoe de feitelijke staat van de keringen zich verhoudt tot de nieuwe normen.

Indien een waterkering op grond van de nieuwe norm hoger of sterker moet zijn dan op grond van de huidige norm, moet de kering worden versterkt. Voor de keringen die feitelijk hoger en sterker zijn dan nodig is op basis van de nieuwe norm, geldt het uitgangspunt van goed beheer en onderhoud door de beheerder. De Minister heeft in de Tweede Kamer gemeld dat bij deze keringen de huidige fysieke constructie in stand wordt gehouden.[120] Naast het verrichten van actief beheer en onderhoud toetst een beheerder ook of initiatieven van derden de veiligheid van de kering niet in gevaar brengen. Bij vergunningaanvragen zal de beheerder moeten beoordelen of het initiatief negatieve gevolgen heeft voor de veiligheid van de waterkering. Bij de beoordeling van de aanvraag van een watervergunning toetst de beheerder op veiligheid en eventuele toekomstige geplande versterkingen. Belangrijke wettelijke beheerinstrumenten hierbij zijn de keur en de legger.

8.2 Gevolgen nieuwe normering voor de legger

Het vaststellen van een legger voor een primaire waterkering door de beheerder is een bestaande verplichting op grond van de Waterwet[121] In de legger wordt omschreven waaraan een waterstaatswerk naar ligging, vorm, afmeting en constructie moet voldoen. Voor een primaire waterkering bevat de legger tevens een overzichtskaart waarop de ligging van de kering en de daaraan grenzende beschermingszones zijn aangegeven. In de legger zijn de abstracte norm voor de waterkering en overige wettelijke randvoorwaarden door de beheerder geconcretiseerd, bijvoorbeeld door vastlegging van een bepaald (norm)profiel van de waterkering.

De huidige leggers zijn gebaseerd op de huidige normen. De inwerkingtreding van de nieuwe normen betekent niet dat op korte termijn alle leggers aangepast moeten worden. Het ligt voor de hand dat in de eerstvolgende beoordelingsronde eerst door de beheerders wordt beoordeeld hoe de feitelijke toestand van de keringen zich verhoudt tot de nieuwe normen. Indien de kering niet aan de nieuwe norm voldoet, zullen maatregelen aan de kering noodzakelijk zijn. Pas wanneer het ontwerp van de waterkering voldoende is uitgewerkt, is voldoende duidelijk wat de nieuwe normatieve toestand van de kering is. Die omschrijving wordt

---

[118] Zie ook onderdeel 2.4.6.
[119] Zie paragraaf 2.3 en onderdeel 4.3.4.
[120] Verslag van Algemeen Overleg Waterveiligheid van 13 juni 2013, Kamerstukken II 2012/13, 27 625, nr. 306.
[121] Artikel 5.1 Waterwet.

vervolgens in de legger vastgelegd. Indien uit de toetsing blijkt dat de kering aan de nieuwe norm voldoet, zijn maatregelen aan de kering uiteraard niet nodig en zal er geen directe aanleiding zijn voor het aanpassen van de legger. De beheerder moet in deze situatie wel bezien of de legger, met daarin de omschrijving van de kenmerken waaraan het waterstaatswerk moet voldoen, kan blijven bestaan of dat aanpassing van bijvoorbeeld de beschermingszones of het profielvrije ruimte in legger nodig is.

8.3 Omgang met projecten uit de tweede en derde (verlengde) toetsronde

Bij de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in 2017 is nog niet de gehele waterveiligheidsopgave zoals die voortvloeit uit de (verlengde) derde toetsronde afgerond (2006–2011/13). Naar verwachting geldt dit ook voor enkele versterkingsopgaven die voortvloeien uit de tweede toetsronde. Om te zorgen dat de subsidiegrondslag voor deze projecten niet verdwijnt bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien in een bepaling op basis waarvan versterkingsopgaven die voortvloeien uit de tweede, derde enverlengde derde toetsing voor subsidie in aanmerking blijven komen.[122]

Ook in de periode tussen het bekend worden van de nieuwe normen in 2014[123] en de inwerkingtreding van deze wet, worden verkenningen gestart naar de beste manier van versterken, ontwerpen voor versterkingen gemaakt en versterkingswerken uitgevoerd. Het is belangrijk dat de voortgang van dergelijke projecten niet stagneert. In beginsel dienen projectplannen die worden vastgesteld na inwerkingtreding van de wet gericht te zijn op het voldoen aan de nieuwe norm. Er kunnen echter ook redenen zijn om de lopende projecten die nog zijn gericht op de huidige overschrijdingskans af te ronden na inwerkingtreding van de nieuwe norm, bijvoorbeeld wanneer de planstudiefase dan al bijna is afgerond. De onderbouwing van deze keuze dient goed te worden gemotiveerd bij het projectplan.

Als een waterschap bij de voorbereiding van een versterkingsmaatregel wil anticiperen op de nieuwe norm, kan hij kiezen voor voorfinanciering. Zolang het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, is het alleen mogelijk subsidie te verstrekken voor een dijkversterking die zodanig ontworpen wordt dat wordt voldaan aan de huidige norm.[124] Als de wetswijziging in werking is getreden en de nieuwe normen gelden, kan achteraf alsnog subsidie worden verstrekt voor werkzaamheden die zijn uitgevoerd voor de nieuwe norm. Dit zal op basis van de Kaderwet subsidies I en M worden geregeld in een subsidieregeling.[125]

[122] Zie artikel I, onderdeel J.

[123] In de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan. Zie paragraaf 2.1.

[124] Er kan volgens de Waterwet alleen subsidie worden verstrekt voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van de bestaande veiligheidsnormen of van het WTI. Ook kunnen de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage voor maatregelen ten behoeve van waterkeringen die beheerd worden voor door de waterschappen (de middelen op de zgn. «dijkrekening») op grond van de geldende wet alleen worden gebruikt voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van het WTI (dus niet als de wettelijke veiligheidsnormen gewijzigd zijn).

[125] De mogelijkheid van voorfinanciering is ook gebruikt voor de subsidiëring van maatregelen die al waren gestart (en voltooid) voor de inwerkingtreding van de Wet doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming en van de daarop gebaseerde Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014. Volgens die regeling is een van de voorwaarden dat er pas wordt uitbetaald in het jaar waarin de maatregel normaliter volgens de prioritering binnen het HWBP aan de beurt zou zijn geweest. Ook wordt geen rente vergoed.

In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn om bij de uitvoering van een maatregel ook aangrenzende delen van waterkeringen (zogenaamde aansluit- of koppelstukken) te versterken. Het gaat om trajecten die grenzen aan de te versterken trajecten en die in de derde toetsronde goedgekeurd zijn, maar op grond van nieuwe normering hoogstwaarschijnlijk als onvoldoende zullen worden beoordeeld. Ook in deze gevallen kan een beheerder er in overleg met het programmabureau voor kiezen om de koppelstukken op basis van voorfinanciering te versterken.

Een beslissing van de beheerder om bij een geprogrammeerde maatregel of een koppelstuk te anticiperen op de nieuwe normen is voor eigen risico. Aangezien pas vanaf inwerkingtreding van de wetswijziging wordt voorzien in een grondslag voor subsidiëring, kan nog geen subsidiebeschikking worden afgegeven.

8.4 Keringen die een regionale status krijgen

Van de waterkeringen die in de huidige praktijk als c-keringen worden aangeduid, verliest een aantal door de overgang naar het nieuwe normenstelsel de status van primaire waterkering.[126] Voor de waterkeringen die deze status verliezen maar wel een functie vervullen in het regionale watersysteem, worden voor zover zij in beheer zijn bij een waterschap, normen vastgesteld door provinciale staten. Een aantal primaire c-keringen vervult in het huidige systeem eveneens een functie als regionale kering en heeft om die reden naast de veiligheidsnorm in de Waterwet ook een regionale norm. Voor zover een kering niet eerder is genormeerd, krijgt de provincie tot 1 januari 2019 de tijd om een norm vast te stellen. In de tussenliggende periode dienen de keringen ten minste dezelfde bescherming te bieden als op 1 januari 2017.[127]

Een aantal van de bedoelde c-keringen wordt momenteel versterkt. Voor deze keringen geldt dat de maatregelen die al voor 1 januari 2015 zijn voorgefinancierd subsidiabel blijven. Maatregelen die op het HWBP 2016–2021 staan en die in de verkenningsfase verkeren vóór 1 januari 2017 blijven ook subsidiabel. Daarbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de kennis over de nieuwe functie van de kering in het watersysteem.

Sommige van de bedoelde voormalige c-keringen zullen in de toekomst nog moeten worden versterkt om te kunnen voldoen aan de door de provincie vast te stellen normen. In dit wetsvoorstel is geregeld dat voor die versterkingen eenmalig subsidies kunnen worden verstrekt uit de bijdragen van de waterschappen en de corresponderende rijksbijdrage aan het HWBP (de «dijkrekening»), indien voor deze keringen ook al een versterkingsopgave bestond op basis van de huidige norm. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Bij de overgang van primaire naar regionale normering zal bebouwd gebied dat eerst buitendijks lag ten opzichte van een primaire waterkering in de nieuwe situatie buitendijks liggen ten opzichte van de regionale kering. Indien de buitendijkse bebouwing tevens achter een voorliggende (primaire) kering ligt, is dat gebied – evenals nu het geval is – wel beschermd tegen buitenwater. Dat deze voorliggende keringen in dit wetsvoorstel een wettelijke norm krijgen verandert deze situatie niet. Bewoners en bedrijven in een dergelijk gebied zijn beschermd tegen buitenwater door de voorliggende kering, maar blijven zelf verantwoordelijk voor het treffen van gevolgbeperkende maatregelen tegen

[126] Zie paragraaf 4.3.1.
[127] Zie artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel.

eventuele wateroverlast vanuit het aangrenzende oppervlaktewaterlichaam en dragen zelf het risico van waterschade. Een dergelijke situatie doet zich voor langs het Veerse Meer. Het buitendijkse gebied is beschermd tegen buitenwater door de primaire keringen Veerse Gatdam en Zandkreekdam. Het gebied is echter niet beschermd tegen wateroverlast vanuit het Veerse Meer.

9 Bekostiging en subsidiëring

9.1 Inleiding

Sinds 2011 betalen de waterschappen door middel van een bijdrage aan het Rijk mee aan het HWBP. Deze jaarlijkse bijdrage is bestemd voor subsidies voor maatregelen die zij moeten nemen als door hen beheerde primaire waterkeringen als gevolg van wijziging van de wettelijke voorschriften niet meer aan de veiligheidsnorm voldoen. In 2011 is deze bijdrage vastgesteld op 81 miljoen euro. Ten behoeve van een evenwichtige lastenspreiding wordt de bijdrage omgeslagen over alle waterschappen op basis van twee verdeelsleutels, te weten het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen en in de totale WOZ-waarde van gebouwde objecten in de gebieden van alle waterschappen tezamen.

In mei 2011 hebben het Rijk en de waterschappen in het Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt over de bekostiging van toekomstige HWBP-maatregelen van de waterschappen. Afgesproken is dat de waterschappen in 2014 131 miljoen euro en vanaf 2015 jaarlijks 181 miljoen euro bijdragen en dat het Rijk een gelijke bijdrage levert. Voor nieuwe HWBP-projecten bestaat de bijdrage van de waterschappen uit twee componenten: een solidariteitsdeel dat verdeeld wordt over alle waterschappen op basis van de hierboven vermelde verdeelsleutels en een doelmatigheidsprikkel in de vorm van een projectgebonden aandeel dat een waterschap rechtstreeks betaalt aan zijn eigen project. De bijdragen zijn alleen bestemd voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van de Hydraulische Randvoorwaarden primaire waterkeringen (HR) of het Voorschrift Toetsen op Veiligheid primaire waterkeringen (VTV).[128] In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat over de bekostiging van maatregelen die voortvloeien uit wijziging van de veiligheidsnormen, op een later moment nieuwe afspraken zouden worden gemaakt.[129]

De afspraken uit het Bestuursakkoord Water zijn vastgelegd in de Wet doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming, die op 1 januari 2014 in werking is getreden. Met ingang van die datum is in artikel 7.24 van de Waterwet geregeld dat de gezamenlijke jaarlijkse bijdrage van de waterschappen gelijk is aan het bedrag dat het Rijk in dat jaar voor dergelijke maatregelen beschikbaar stelt, met dien verstande dat de waterschapsbijdrage is gemaximeerd. Deze bedraagt, inclusief de projectgebonden bijdragen die de waterschappen rechtstreeks aan hun eigen projecten betalen, in 2014 maximaal 131 miljoen euro, in 2015 maximaal 181 miljoen euro en vanaf 2016 maximaal 181 miljoen euro plus indexatie. De projectgebonden bijdrage – feitelijk een korting op de subsidie die een waterschap van het Rijk ontvangt – is in artikel 7.23 van de Waterwet bepaald op 10%. De jaarlijkse gezamenlijke bijdrage minus de projectgebonden aandelen wordt omgeslagen over de waterschappen

---

[128] De HR en het VTV zijn vastgesteld in de Regeling veiligheid primaire waterkeringen, bijlage II, (Stcrt. 2007, 175, laatstelijk gewijzigd bij Stcrt. 2009, 19723).

[129] Bestuursakkoord water van 23 mei 2011.

op basis van de sinds 2011 geldende verdeelsleutels. Zowel de waterschapsbijdragen als de rijksbijdrage komen ten goede van het deltafonds.

De regeling in artikel 7.24 van de Waterwet is niet van toepassing op HWBP-projecten van het Rijk en evenmin op het beheer en onderhoud van primaire waterkeringen. HWBP-projecten van het Rijk worden wel betaald uit het deltafonds, maar komen volledig voor rekening van het Rijk. Beheer en onderhoud komen, zoals ook al vóór 2011 het geval was, ten laste van de beheerder.

9.2 Afspraken over bekostiging nieuwe normering

In overeenstemming met het Bestuursakkoord Water zijn in het voorjaar van 2014 met de waterschappen nieuwe afspraken gemaakt over de bekostiging van het HWBP. Het uitgangspunt van deze afspraken is dat alle primaire waterkeringen in 2050 aan de nieuwe normen voldoen. Overeengekomen is dat de bestaande kostenverdeling tussen het Rijk en de waterschappen (50% Rijk, 40% solidariteitsdeel waterschappen, 10% projectgebonden aandeel van het uitvoerend waterschap voor nieuwe projecten) ook van toepassing wordt op de versterkingsopgave die voor de waterschappen voortvloeit uit de invoering van de nieuwe normering. Dat doet recht aan de afspraken uit het Bestuursakkoord Water en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de waterschappen voor de hoogwaterbescherming. Om te bewerkstelligen dat de bestaande kostenverdeling ook gaat gelden voor de kosten van de nieuwe normering wordt voorgesteld artikel 7.24, eerste lid, van de Waterwet te wijzigen.[130]

De bijdrage van het Rijk en de bijdrage van de waterschappen aan het HWBP worden tot 2028 niet verhoogd. Tot 2028 worden eventuele vrijvallende middelen uit het huidige Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP2), conform het Bestuursakkoord Water, toegevoegd aan het budget voor het nieuwe HWBP zodat in de periode tot 2028 al wel extra investeringsruimte ontstaat in het HWBP. In 2023 zal worden bezien of aanvullende afspraken nodig zijn.

9.3 Subsidie ten behoeve van tijdig versterken

Om als beheerder in aanmerking te komen voor subsidie voor het versterken van een waterkering geldt in het huidige systeem de voorwaarde dat het beschermingsniveau van de waterkering niet meer voldoet aan de veiligheidsnorm. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd subsidiëring al mogelijk te maken als het beschermingsniveau van de kering onder de signaleringsnorm is gezakt en een versterkingsmaatregel op het Hoogwaterbeschermingsprogramma geprogrammeerd is. Zo kan de kering worden versterkt voordat deze niet meer aan de ondergrens voldoet. Zoals in 5.3.3 is vermeld, wordt in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 een voorziening getroffen om ook voor de trajecten waarbij de signaleringswaarde en ondergrens aan elkaar gelijk zijn tijdig subsidie aan te kunnen vragen.

Om al bij overschrijding van de signaleringsnorm te kunnen subsidiëren is het nodig artikel 7.23, eerste lid, van de Waterwet te wijzigen.[131]

---

[130] Zie artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel.
[131] Zie artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel.

9.4 Andere maatregelen dan dijkversterking

Uitgangspunt van het waterveiligheidsbeleid is dat bij het bewerkstelligen van het beoogde beschermingsniveau preventie voorop blijft staan. Doorgaans vinden daartoe dijkversterkingen plaats. Er kan echter in bepaalde gevallen ook worden gekozen voor een andere maatregel in de preventieve sfeer, zoals rivierverruiming, of voor gevolgbeperkende maatregelen in het kader van een zogeheten slimme combinatie.

Rivierverruimende maatregelen kunnen een duurzame bijdrage leveren aan het vergroten van de waterveiligheid, maar zijn vaak duurder dan dijkversterking. Ten aanzien van rivierverruimende maatregelen is daarom overeengekomen dat de afspraken over de gezamenlijke bekostiging niet zullen gelden voor de extra kosten van rivierverruimende maatregelen.

Een slimme combinatie is een combinatie van ruimtelijke maatregelen en/of maatregelen op het terrein van de rampenbeheersing die samen met de primaire waterkering het gewenste beschermingsniveau bieden.[132] Om deze alternatieve maatregelen financieel mogelijk te maken, hebben het Rijk en de waterschappen afgesproken dat een eventuele besparing op een versterkingsmaatregel als gevolg van rivierverruiming of een slimme combinatie kan worden aangewend voor de bekostiging van deze maatregelen.
De bestaande bepalingen in de Waterwet over de bekostiging van hoogwaterbeschermingsmaatregelen zijn gericht op maatregelen die nodig zijn om de primaire waterkeringen die door waterschappen worden beheerd, weer aan de geldende veiligheidsnormen te laten voldoen.[133] Deze maatregelen zijn primair gericht op versterking van deze keringen. Zo is bekostiging van een rivierverruimende maatregel in het beheergebied van het Rijk nu niet mogelijk, ook niet als die maatregel tot gevolg heeft dat een primaire waterkering van een waterschap niet hoeft te worden versterkt. Hetzelfde geldt voor subsidiëring van bijvoorbeeld de aanleg van een compartimenteringsdijk door een waterschap als alternatief voor een zeer kostbare of maatschappelijk ongewenste versterking van een primaire waterkering van dat waterschap. Deze beperkingen vormen een belemmering voor het bereiken van doelmatige oplossingen, zoals die zijn voorgesteld in het Deltaprogramma 2015.
De voorgestelde wijzigingen van artikel 7.24 Waterwet strekken ertoe de bovengenoemde belemmeringen weg te nemen. Zij bieden de mogelijkheid een besparing op een versterking van een primaire waterkering aan te wenden voor andere maatregelen waarmee hetzelfde doel bereikt wordt.[134]

9.5 Principe slimme combinatie

In de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan[135] is aangegeven dat in specifieke situaties, waarin preventieve maatregelen buitengewoon kostbaar of maatschappelijk zeer ingrijpend zijn, gekozen kan worden voor een zogenaamde slimme combinatie. Er worden dan maatregelen in de ruimtelijke inrichting (laag 2) of de rampenbeheersing (laag 3) genomen die samen met de bescherming die de primaire waterkering biedt, zorgen voor het gewenste beschermingsniveau. Voor dergelijke slimme combinaties is een nieuwe aanpassing van de Waterwet nodig, omdat in dergelijke gevallen met minder hoge eisen aan het betrokken dijktraject

---

[132] Het concept slimme combinatie wordt nader toegelicht in paragraaf 9.5.
[133] Zie de artikelen 7.23 en 7.24 Waterwet.
[134] Zie het nieuwe vijfde en zesde lid van artikel 7.24 in artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel.
[135] Zie paragraaf 2.1.

kan worden volstaan dan waarin dit wetsvoorstel voorziet. Dat kan op twee manieren: door de introductie van een algemene wettelijke voorziening, die de toepassing van slimme combinaties mogelijk maakt of door een maatwerkaanpak per slimme combinatie.

Op dit moment is het beleid voor slimme combinaties nog onvoldoende uitgewerkt om op basis daarvan een wettelijke voorziening te kunnen ontwerpen. Daarnaast biedt de Waterwet onvoldoende basis voor maatregelen in de ruimtelijke inrichting of rampenbeheersing. Dat gaat de reikwijdte van de Waterwet te buiten. Om deze redenen ligt opname van een eventuele wettelijke voorziening in de voorgestelde Omgevingswet meer voor de hand. De reikwijdte van de Omgevingswet is immers veel ruimer dan de – sectorale – Waterwet. In de tussenliggende periode wordt er vooralsnog voor gekozen om, indien een slimme combinatie zich voordoet, een maatwerkaanpak te volgen en afspraken vast te leggen in een (bestuurs)overeenkomst, ondertekend door alle betrokken partijen inclusief de Minister van I en M.

Na de realisatie van een slimme combinatie zal via een wetswijziging de norm voor het betreffende dijktraject worden bijgesteld. Om het tot stand komen van een slimme combinatie financieel mogelijk te maken, is in dit wetsvoorstel voorzien in een bepaling die het mogelijk maakt het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkingsmaatregelen aan te wenden voor de bekostiging van de slimme combinatie.[136] Door de bekostiging te faciliteren, kan door middel van pilots meer vorm en inhoud worden gegeven aan de uitwerking van een eventuele wettelijke voorziening voor slimme combinaties.[137]

9.6 Evaluatie van de afspraken

Het voorgestelde nieuwe normenstelsel gaat uit van een andere benadering van waterveiligheid dan het huidige systeem. Dit brengt een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee over de daaruit voortvloeiende kosten. Daar komt bij dat de schatting van de kosten een lange periode betreft, namelijk tot 2050. Om die reden is in het voorjaar van 2014 met de waterschappen afgesproken dat op basis van de uitkomsten van de volgende beoordelingsronde (2017–2022)[138], zal worden bezien of aanvullende financiële afspraken nodig zijn. Een nieuwe wetswijziging kan dan noodzakelijk blijken.

Voor waterschappen die door de nieuwe normering geconfronteerd worden met een grote versterkingsopgave, moeten de kosten aanvaardbaar blijven. Daarom worden de effecten op de lasten van de waterschappen in de komende periode nader onderzocht. Ook zal worden bezien of de verdeelsleutels die thans worden gehanteerd voor de verdeling over de waterschappen van hun gezamenlijke bijdrage aan de kosten voor het HWBP, zo zullen kunnen blijven bestaan. Een reden voor een aanpassing zou kunnen zijn dat de invoering van de nieuwe normen vooral financiële weerslag heeft in het rivierengebied. Ook een dergelijke aanpassing vergt mogelijk in de toekomst een wetswijziging.

---

[136] Zie het nieuwe zesde lid van artikel 7.24 Waterwet in artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel.

[137] Zie ook het advies van de Adviescommissie Water van juli 2014, http://www.adviescommissiewater.nl/adviezen/advies_meerlaagsveiligheid.aspx.

[138] De derde rapportage is in november 2011 aan de Staten-Generaal aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II, 2011/12, 31 710, nr. 22). Volgens artikel 2.12 derde lid, Waterwet dient eenmaal per twaalf jaar te worden gerapporteerd.

10 Evaluatie

10.1 Algemene evaluatiebepaling

Artikel 10.4 van de Waterwet, zoals dit nu luidt, bevat een tweetal evaluatiebepalingen. Het artikel voorziet allereerst in een algehele evaluatie van de Waterwet vóór 1 april 2017 (lid 1).[139] Daarnaast voorziet het artikel in de evaluatie van een aantal specifieke bepalingen die met ingang van 1 januari 2014 gewijzigd zijn (lid 2).[140] Het betreft onder andere de toetsing van de primaire waterkeringen en de rapportage over die toetsing en de wijze waarop de subsidiering en het bekostigingssysteem functioneren.

Wat betreft de algehele evaluatie is relevant om te vermelden dat de inhoud van de Waterwet, evenals andere wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving, voor een groot deel zal opgaan in de Omgevingswet. Daarmee lijkt het niet doelmatig om nog een keer afzonderlijk de Waterwet te evalueren. Wel is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Waterwet op twee specifieke onderwerpen zal worden geëvalueerd, te weten de bevoegdheden omtrent indirecte lozingen en het grondwaterbeheer.[141] In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de evaluatie van de bepalingen die worden vermeld in artikel 10.4, tweede lid, uit te stellen tot uiterlijk 1 januari 2025. Een aantal van deze bepalingen wordt namelijk door dit wetsvoorstel gewijzigd. Om te voorkomen dat de evaluatie plaatsvindt terwijl de gewijzigde artikelen nog maar kort in werking zijn, wordt de evaluatie verschoven tot na afloop van de volgende beoordelingsronde (2017–2022). Om te bewerkstelligen dat ook het nieuwe normenstelsel deel zal uitmaken van deze evaluatie wordt het betrokken artikel van de Waterwet toegevoegd aan de opsomming van te evalueren bepalingen in artikel 10.4, tweede lid.[142]

10.2 Elke twaalf jaar aannames toetsen

In het Deltaprogramma 2015 is met de waterveiligheidspartners (waterschappen, provincies en gemeenten) afgesproken dat iedere twaalf jaar zal worden bezien of aanpassing van de normering nodig is, als wezenlijke veranderingen zijn opgetreden met betrekking tot de onderliggende aannames. Een van deze aannames betreft de evacuatiefracties. Ook kan worden gedacht aan het toetsen van de uitgangspunten van de MKBA WV21 en de slachtofferrisicoanalyse WV21 die onder meer ten grondslag liggen aan de bepaling van de hoogte van de normen.[143] Het kabinet heeft deze toezegging vastgelegd in de tussentijdse herziening van het Nationaal Waterplan.[144] De eerste keer zal deze toetsing van de aannames deel uitmaken van de evaluatie, bedoeld in artikel 10.4, tweede lid, van de Waterwet, waarvan – zoals vermeld – ook de nieuwe normen onderwerp zullen zijn. De volgende periodieke beoordelingen zullen plaatsvinden in het kader van de rapportages aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van het veiligheidsbeleid die op grond van artikel 2.13 van de Waterwet iedere twaalf jaren dienen plaats te vinden. In

---

139 Die datum ligt vijf jaar na inwerkingtreding van het laatste artikel van deze wet (artikel 6.30).
140 Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), (Stb. 2013, 280).
141 De Evaluatie indirecte lozingen is op 19 januari 2015 als bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer aangeboden (bijlage bij Kamerstukken II 2015/15, 30 818, H). De evaluatie grondwaterbevoegdheden volgt in de loop van 2015.
142 Zie artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel.
143 Zie paragraaf 2.4.
144 Tussentijdse wijziging Nationaal Waterplan, blz. 10. Zie paragraaf 2.1.

dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de eerstvolgende evaluatie als bedoeld in artikel 2.13, te houden voor 1 januari 2037.[145]

11 Effectbeoordeling

11.1 Effecten van het wetsvoorstel op natuur en milieu

In het milieueffectrapport (plan-MER) dat is uitgebracht in verband met de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan, is geconstateerd dat de aanpak met nieuwe normen voor waterveiligheid een wezenlijke verandering betekent. In het Rivierengebied, in Rijnmond-Drechtsteden en Almere leiden de nieuwe normen tot grotere waterveiligheidsopgaven en daarmee tot een risico op negatieve effecten voor milieu en natuur. In de Zuidwestelijke Delta en Noord-Nederland kunnen door innovatieve dijkversterkingen en bouwen met de natuur kansen ontstaan voor milieu en natuur.

De precieze milieueffecten worden pas inzichtelijk zodra duidelijk is waar de veiligheidsopgave exact neerslaat en bekend is op welke wijze de veiligheidsopgave wordt opgepakt. Bij besluiten over de benodigde dijkversterkingen als gevolg van de nieuwe normen is het in kaart brengen van de milieueffecten derhalve van belang. Dan kunnen kansen voor milieu en natuur worden verzilverd en kunnen – indien nodig – maatregelen worden bepaald om eventuele milieu- en natuureffecten te mitigeren.

Uit de zogeheten passende beoordeling voor de tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan blijkt dat er met een adequate inzet van mitigerende maatregelen geen sprake hoeft te zijn van significant negatieve effecten voor Natura-2000 gebieden. Dat geldt ook voor dijkversterkingsmaatregelen als gevolg van de nieuwe normen. Onder «mitigerende maatregelen» worden verstaan aanpassingen van een plan of project («uitvoeringsmodaliteiten») waardoor negatieve effecten van dat plan of project voor Natura-2000 worden voorkomen of beperkt.

11.2 Effecten van het wetsvoorstel voor bedrijven

De nieuwe normering vraagt in een aantal gebieden om versterking van de primaire waterkeringen. Dit kan gevolgen hebben voor bedrijven die op of direct achter een kering zijn gelegen, afhankelijk van de wijze waarop de versterking wordt uitgevoerd. Het gaat om de gebruikelijke gevolgen van dijkversterking, bijvoorbeeld tijdelijk verminderde bereikbaarheid. Soms leidt dijkversterking door koppeling aan gemeentelijke initiatieven echter tot voordelen, zoals betere parkeergelegenheid. Aangezien het gebruik van gronden op en naast waterkeringen al aan beperkingen is gebonden, zullen de effecten op bedrijven klein zijn.

Bedrijven in gebieden waar de (economische) gevolgen van een overstroming groot zijn, worden uiterlijk in 2050 beter beschermd tegen het risico van een overstroming.

11.3 Administratieve lasten voor burgers en bedrijven

Dit wetsvoorstel bevat geen verplichtingen voor burgers en bedrijven en heeft daardoor geen effect op de administratieve lasten.

---

[145] Zie artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel.

11.4 Eenmalige bestuurlijke lasten

Voor de waterschappen betekent de overstap van een overschrijdingskansnorm naar een overstromingskansnorm dat de wijze waarop een kering moet worden beoordeeld verandert. De veranderingen in het beoordelingsproces hebben ook invloed op de informatie die beschikbaar moet zijn om de beoordeling van een waterkering in het licht van de nieuwe normen goed uit te kunnen voeren. Vanuit het Ministerie van I en M wordt in overleg met STOWA[146] en de Unie van Waterschappen een traject ontwikkeld om de waterschappen te begeleiden in deze transitie.

11.5 Financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor overheden

Het is nog niet helder welke opgave uit de nieuwe normeringssystematiek zal volgen. Wel is in opdracht van het Ministerie van I en M een eerste inschatting gemaakt van de kosten die gemaakt moeten worden om in 2050 te voldoen aan de nieuwe normvoorstellen door middel van dijkversterkingen. Op basis van de gemaakte ramingen is de verwachting dat de kosten vermoedelijk tussen de 11 en de 15 miljard euro liggen.

Op dit moment bedraagt de jaarlijkse bijdrage aan het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) van Rijk en waterschappen tezamen circa 400 miljoen euro per jaar. De waterschappen dragen sinds 2014 50% bij aan de bekostiging van de waterschapsprojecten (tot een maximum van 181 miljoen euro per jaar, exclusief indexering).[147] Versterkingen van rijkskeringen worden volledig door het Rijk bekostigd. Tot 2028 worden vrijvallende middelen uit het HWBP-2 naar rato van de bijdrage van Rijk en waterschappen toegevoegd aan het budget voor het nieuwe HWBP om het investeringsniveau van het nieuwe HWBP stapsgewijs te kunnen verhogen.

In 2017 start op basis van de nieuwe normering een nieuwe beoordelingsronde, waarin met de nieuwe normen zal worden beoordeeld. Dat betekent dat de verkenning voor de eerste projecten die voortkomen uit deze beoordelingsronde, vanaf 2019 zou kunnen starten. Wanneer een primaire kering versterkt wordt, is afhankelijk van de mate van urgentie. Omdat er een forse inspanning nodig is om in 2050 aan de nieuwe normen te voldoen, is afgesproken dat de middelen die vrijvallen bij het HWBP2 worden gebruikt om het tempo van de versterkingsmaatregelen die nodig zijn vanwege de nieuwe normering, stapsgewijs op te voeren. Door de vrijgevallen middelen op deze manier te gebruiken kunnen de financiële bijdragen van het Rijk en de waterschappen aan de versterking van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij de waterschappen, tot 2028 ongewijzigd blijven ten opzichte van de huidige regeling. In 2023 zijn de uitkomsten van de nieuwe beoordelingsronde beschikbaar. Op basis daarvan zal worden bezien wat de budgettaire consequenties hiervan zijn.

Het nieuwe waterveiligheidsbeleid biedt in de toekomst meer veiligheid. Het is ook efficiënter, omdat het gerichter investeren in waterveiligheid mogelijk maakt. Voortzetting van het huidige systeem zou de kosten voor waterveiligheid de komende periode aanmerkelijk hoger maken. Niet langer wordt één norm voor een hele dijkring gehanteerd, maar zal er per dijktraject een norm gelden.

---

[146] De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) is het kenniscentrum van regionale waterbeheerders in Nederland.
[147] Artikel 7.24 van de Waterwet.

12 Consultatie, uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets

12.1 Inleiding

In de periode van 23 april tot en met 4 juni 2015 heeft de internet- en bestuurlijke consultatie over de voorgestelde wijziging van de Waterwet plaatsgevonden. Daarnaast hebben Rijkswaterstaat (RWS) en de Unie van Waterschappen (UvW) beiden een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een Handhaafbaarheids-, Uitvoerings- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd. Het conceptwetsvoorstel dat aan deze partijen is voorgelegd, is sindsdien op een aantal belangrijke punten gewijzigd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de hoofdpunten van de consultatiereacties.

12.2 Uitvoerbaarheidstoets Rijkswaterstaat

In algemene zin is gesteld dat de wetswijziging uitvoerbaar is voor Rijkswaterstaat (RWS). RWS heeft als beheerder van een deel van de primaire waterkeringen aangegeven een voorkeur te hebben voor het expliciet opnemen van de ondergrensgetallen in de wet. RWS vraagt zich af het gerechtvaardigd is om voor zandige-kusttrajecten de signaleringsnorm en de ondergrens aan elkaar gelijk te stellen. RWS stelt ook dat voor deze trajecten een lange «besteltijd» nodig is. Daarnaast heeft RWS gevraagd of bij de toetsing van trajecten waarbij de huidige kering meer bescherming biedt dan nodig is volgens de nieuwe normering, met de oude of de nieuwe norm getoetst moet worden en hoe lang een eventueel overgangsregime in stand blijft. Ten slotte heeft RWS aangegeven dat de exacte invulling en gevolgen voor RWS als beheerder pas meer inzichtelijk worden wanneer de uitvoeringsregelingen beschikbaar zijn.

De ondergrensgetallen zijn in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Ten aanzien van de zandige kust is het wetsvoorstel aangepast. Ook voor de zandige kust zijn ondergrenzen opgenomen. Over keringen die op dit moment meer bescherming bieden dan nodig is volgens de nieuwe normering, worden in het kader van de zorgplicht afspraken gemaakt. Dat de gevolgen van het wetsvoorstel pas volledig zijn te overzien als ook alle onderliggende regelgeving beschikbaar is, wordt door de regering onderschreven.
Op dit moment wordt hard gewerkt aan de totstandkoming van het wettelijk beoordelingsinstrumentarium. Hierbij worden de keringbeheerders betrokken. Als het ontwerp van de onderliggende regelgeving gereed is, zullen de keringbeheerders hierover worden gehoord.

12.3 Uitvoerbaarheidstoets Unie van Waterschappen

De UvW heeft aangegeven in te kunnen stemmen met de nieuwe benadering en steunt de wetswijziging. De UvW heeft opgemerkt dat de haalbaarheid van de normen sterk afhankelijk is van de invulling van het beoordelingsinstrumentarium en de toepassing van het ontwerpinstrumentarium. Daarbij is het van belang dat het beoordelingsinstrumentarium en het ontwerpinstrumentarium praktisch toepasbaar zijn en het beoordelingsproces realistisch is. De UvW heeft daarom voorgesteld het proces in te richten als een groeimodel.

Ook stelt de UvW dat de aanvullende eis voor dijktrajecten die extra hydraulische belasting kunnen ondervinden door het gebruik van een watersysteem voor waterberging en het hanteren van een systeem met een signaleringsnorm en een daarvan afgeleide ondergrens, niet mogen leiden tot de noodzaak om een kering twee keer te toetsen. De door de UvW genoemde aspecten worden meegenomen bij de verdere ontwik-

keling van het instrumentarium. Voordat het beoordelingsinstrumentarium wordt vastgesteld, zullen de waterschappen hierover worden gehoord.

De UvW heeft verder aangegeven een andere invulling te willen zien van artikel 2.2 van de Waterwet dan in dit wetsvoorstel is opgenomen. De UvW pleit voor een uniform, robuust stelsel dat gebaseerd is op een aantal basisregels, waarbij de nadere detaillering gevonden wordt in onderliggende regelgeving. Daarbij zou het onderscheid tussen overstromingskansen en faalkansen kunnen verdwijnen. Ook de kans op niet-sluiten zou dan niet in de wet hoeven te worden geregeld. Verder pleit de UvW ervoor om voor de zandige kust ook het systeem van een signaleringsnorm en een daarvan afgeleide ondergrens te hanteren. Verder zouden de aanvullende eisen in verband met mogelijke waterberging in het Volkerak-Zoommeer kunnen worden verdisconteerd in de norm. Ten slotte bepleit de UvW om de normen voor waterveiligheid ook in de Omgevingswet op wetsniveau vast te leggen.

Bij de verankering van de nieuwe normering is ervoor gekozen om de normen zo transparant mogelijk in het wetsvoorstel op te nemen. Daarbij zijn alle relevante aspecten van de normering op hetzelfde wetsniveau geregeld. In het voorliggende wetsvoorstel is de keuze om alle typen normen op wetsniveau te regelen gehandhaafd. Met betrekking tot de zandige kust is het wetsvoorstel aangepast. Verder is onderdeel 4.3.7, waarin de onderbouwing wordt gegeven van de extra functionele eisen aan waterbergende keringen, verduidelijkt.

Voorts heeft de UvW opgemerkt dat de voorgestelde wetswijziging weinig perspectief biedt voor slimme combinaties. Daarom is door de UvW gevraagd beleid en instrumenten te ontwikkelen ten aanzien van slimme combinaties.

Zoals in paragraaf 9.5 is vermeld is het beleid voor slimme combinaties nog onvoldoende uitgewerkt om hiervoor nu een wettelijke voorziening te kunnen treffen. Door middel van pilots met slimme combinaties wordt beoogd ervaring op te doen, zodat in de toekomst wel voorzien kan worden in een wettelijke regeling.

Ten slotte heeft de UvW gevraagd om het afschaffen van de provinciale goedkeuring van de kostentoedelingsverordening, waartoe in 2011 in het Bestuursakkoord Water een afspraak is gemaakt met het Interprovinciaal Overleg (IPO), in deze wetswijziging mee te nemen. Aan dit verzoek is gehoor gegeven.

12.4 Handhaafbaarheidstoets Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT heeft opgemerkt dat het wetsvoorstel, met inachtneming van een aantal aandachtspunten, handhaafbaar en uitvoerbaar is. Volgens de ILT zijn de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid sterk afhankelijk van het beoordelingsinstrumentarium, dat nog in ontwikkeling is. De ILT heeft opgemerkt dat voor de totstandkoming daarvan en voor de inrichting van het proces van de veiligheidsbeoordeling en de totstandkoming van het wettelijk beoordelingsinstrumentarium de voorbereidingstijd erg beperkt is. De ILT ziet dit als risico voor een tijdige invoering. Ook op het vlak van het gereedmaken van de ICT ziet de ILT risico's.

De gesignaleerde aandachtspunten bij de ontwikkeling van het beoordelingsinstrumentarium hebben mede geleid tot intensievere samenwerking, opleidingen en proeftoetsingen. Ook is een draaiboek voor de volgende beoordelingsronde in ontwikkeling waarin afspraken kunnen

worden gemaakt over de spreiding van werkzaamheden. Daarnaast is de aandacht voor ICT-voorzieningen geïntensiveerd.

12.5 Bestuurlijke consultatie

Aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is in het kader van de bestuurlijke consultatie om een reactie gevraagd op het wetsvoorstel.

Het IPO heeft positief gereageerd op de nieuwe benadering. Wel wordt gevraagd om een aantal aanpassingen van het wetsvoorstel. Zo pleit het IPO voor het opnemen van zowel de signaleringsnorm als de ondergrens in de tabel in bijlage II, omdat dit meer recht doet aan het belang van beide normen. Daarnaast wordt gevraagd om vast te leggen voor welke dijktrajecten vanwege groepsrisico of grote economische schade een hogere norm geldt. Het IPO heeft verder aangegeven dat een ondergrens van 1:100 per jaar een te grote kans is. Daarnaast heeft het IPO voorgesteld om een overgangsbepaling aan het wetsvoorstel toe te voegen voor c-keringen die door de wetswijziging de status van regionale kering krijgen. Het IPO heeft ook aandacht gevraagd voor een goede implementatie van de wet, onder andere door een zorgvuldige communicatie over de achtergronden en gevolgen van de nieuwe waterveiligheidsaanpak en door te zorgen voor een werkbaar beoordelingsinstumentarium.

In de onderhavige versie van het wetsvoorstel worden zowel de signaleringswaarden als de ondergrenzen opgenomen in de wet. Niet is vastgelegd welk traject basisbescherming biedt en welk traject extra bescherming moet bieden. Deze informatie is wel beschikbaar in de rapporten die ten grondslag liggen aan de normering[148], maar heeft met de vastlegging van de normen in de wet geen toegevoegde waarde meer. Naar aanleiding van de reactie van het IPO is in dit wetsvoorstel een overgangsbepaling opgenomen voor de bedoelde c-keringen. Hierin wordt geregeld dat de provinciale normen voor deze keringen voor 1 januari 2019 moeten zijn vastgesteld en dat de keringen in de tussentijd ten minste gelijke veiligheid moeten bieden als op 1 januari 2017.[149] Het belang van zorgvuldige communicatie en een werkbaar beoordelingsinstrumentarium ten behoeve van een goede implementatie van de wet wordt door de regering *onderschreven*.

Het IPO heeft voorts op de samenhang tussen dijkbeheer en rivierbeheer gewezen. Dit komt in twee aspecten tot uiting. Ten eerste blijft het van belang dat de rivierbeheerder maatregelen neemt als niet aan de legger wordt voldaan. Daarnaast vraagt het IPO aandacht voor de kosten van rivierverruiming. Voor dijkversterking zijn conform artikel 7.24 van de Waterwet structureel middelen beschikbaar. Voor de meerkosten van rivierverruiming zijn die er niet en moet steeds gezocht worden naar financiële middelen. Aangezien bij rivierverruiming steeds op basis van de kosten en baten per maatregel voor de verschillende partijen gekeken moet worden naar een goede manier om de meerkosten te dekken, is het niet nodig in dit wetsvoorstel een structurele regeling voor de financiering van de meerkosten op te nemen.

Ten slotte heeft het IPO aandacht gevraagd voor het afschaffen van het begrip dijkring, mede in relatie tot de hoge gronden. Op de kaarten in de huidige Waterwet worden hoge gronden aangeduid voor zover zij onderdeel zijn van dijkringen, maar hieraan worden in de wet geen

[148] Rapport van Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Achtergronden bij de normering van de primaire waterkeringen in Nederland, november 2015.
[149] Zie artikel I, onderdeel E (wijziging artikel 2.4 Waterwet).

beheertaken verbonden. Wel worden ze als onderdeel van de dijkring betrokken in de periodieke verslagen aan de Eerste en Tweede Kamer over de waterstaatkundige toestand van de dijkringen. Ook worden de kaarten gebruikt door de provincies bij de vergunningverlening voor ontgrondingen op basis van de Ontgrondingenwet. Met het loslaten van de dijkringgedachte vervult een deel van de hoge gronden geen rol meer bij de waterveiligheid. Andere hoge gronden vervullen die rol nog wel. De komende tijd zal in beeld worden gebracht welke hoge gronden dit betreft en wat er nodig is om ervoor te zorgen dat deze gronden die functie kunnen blijven vervullen.

De VNG heeft in haar reactie laten weten de opzet van de wetswijziging te steunen. De VNG merkt op dat het nodig is om gemeenten vroegtijdig te betrekken bij dijkversterkingsmaatregelen om de ruimtelijke implicaties in te kunnen schatten en slimme combinaties en meekoppelen mogelijk te maken en heeft gevraagd hieraan aandacht te besteden in de toelichting bij het wetsvoorstel.

In paragraaf 7.3 is toegevoegd dat provincies en gemeenten een rol spelen bij het verkennen of het gewenste beschermingsniveau voor het achterliggende gebied het beste kan worden gerealiseerd door dijkversterking, rivierverruiming of een slimme combinatie. Ook kunnen gemeenten en provincies bezien welke meekoppelkansen zich in het gebied voordoen. In de evaluatie zal aandacht worden besteed aan de vraag of meekoppelkansen en slimme combinaties voldoende in beeld worden gebracht bij ingrijpende versterkingsmaatregelen.

12.6 Internetconsultatie

De internetconsultatie heeft vijftien reacties opgeleverd, welke hieronder samengevat en geclusterd zijn weergegeven. Tevens is vermeld of de opmerkingen tot aanpassingen van de wet of toelichting hebben geleid.

Signaleringsnormen en ondergrenzen

De reacties hebben voor een groot deel betrekking op de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt ten aanzien van de signaleringsnormen en ondergrenzen. In de reacties werd aandacht gevraagd voor het belang van de ondergrenzen voor de uitvoeringspraktijk. Opgemerkt is dat in wet- en regelgeving (waaronder de Eurocode en het Bouwbesluit) normen doorgaans de betekenis hebben van grenswaarden. Opname van de getalswaarden van de ondergrenzen ligt volgens de indieners om die reden voor de hand.
Het belang van ondergrenzen wordt door de regering onderschreven. In de onderhavige versie van het wetsvoorstel zijn naast de signaleringsnormen ook de ondergrenzen opgenomen.

Overstromingskansen en faalkansen

Er zijn door de indieners voorts opmerkingen gemaakt over de vijf verschillende typen normen. Vooral het onderscheid tussen overstromingskansen en faalkansen was aanleiding voor vragen, omdat beide type normen volgens de indieners betrekking hebben op verlies van waterkerend vermogen.

Het onderscheid in overstromingskansen en faalkansen wordt gemaakt, omdat aan de keringen waarvoor de verschillende kansen gelden, ook verschillende eisen moeten worden gesteld. Om in de uitvoeringsregelingen verschillende technische eisen te kunnen stellen moet ook op

wetsniveau onderscheid worden gemaakt. Paragraaf 4.3 is naar aanleiding van de consultatie uitgebreid.

In enkele reacties werd de vraag gesteld of het wel nodig is om bepaalde normen op wetsniveau te regelen, zoals de norm voor compartimenterende keringen of de kans op niet-sluiten voor stormvloedkeringen.

De keuze om alle typen normen op wetsniveau te regelen is in het voorliggende wetsvoorstel gehandhaafd. De primaire waterkeringen hebben alle een belangrijke functie in de bescherming tegen overstromingen met dodelijke slachtoffers of grote economische schade tot gevolg. Hoewel het soort norm kan verschillen, zijn zij alle in hoge mate van belang voor het waarborgen van de veiligheid. Daarom is ervoor gekozen om alle normen op hetzelfde niveau te regelen.

Afwijkingsbevoegdheid

Over de afwijkingsbevoegdheid van de Minister in artikel 2.2, vijfde lid, werd tijdens de consultatie opgemerkt dat die niet zou moeten leiden tot aanpassing van de ondergrens, maar van de signaleringsnorm. De afwijkingsbevoegdheid van de Minister is in het onderhavige wetsvoorstel geschrapt.

Volkerak-Zoommeer

Ook zijn er vragen gesteld over de relatie tussen de overstromingskans voor de keringen langs het Volkerak-Zoommeer en de aanvullende norm voor die keringen in verband met de waterberging.

Naar aanleiding van bovenstaande vragen is in onderdeel 4.3.7 een uitgebreidere toelichting opgenomen over de normen voor de keringen rond het Volkerak-Zoommeer.

Uitzondering zandige kust

Door een aantal partijen zijn opmerkingen gemaakt over de afwijkende factor waarmee voor de zandige kust de ondergrens van de signaleringsnorm is afgeleid. Daarom is de afwijkende factor voor de zandige kust geschrapt. Er zijn slechts enkele trajecten die daadwerkelijk alleen uit zand bestaan. Daarom zal ook voor de twaalf duintrajecten een signaleringswaarde en een ondergrens gaan gelden. Dit heeft geen consequenties voor het beoogde beschermingsniveau in de duingebieden.

Verschillende normen langs dezelfde rivier

De gemeente West Maas en Waal heeft aandacht gevraagd voor het feit dat het dijktraject dat deze gemeente tegen overstromingen beschermt een lagere norm krijgt dan de dijktrajecten die omliggende gemeenten beschermen. De gemeente vreest daardoor in de toekomst een potentieel overloopgebied te worden. De gemeente vraagt daarom in de wet een afwijkingsbevoegdheid op te nemen om een andere overstromingskans voor een gebied vast te stellen op basis van het bijzondere karakter van het gebied en de bijzondere omstandigheden van het geval.
De normen zoals die zijn opgenomen in het wetsvoorstel, zijn gebaseerd op een analyse van de gevolgen van een mogelijke overstroming. Daarom is dit voorstel om een andere overstromingskans vast te stellen niet overgenomen. Wel bestaat elke 12 jaar de mogelijkheid om te bezien of aanpassing van de normering nodig is als wezenlijke veranderingen zijn opgetreden in de onderliggende aannames.

Ondergrens voor trajecten met een signaleringsnorm van 1:300

Ten slotte is in de reacties ingegaan op de ondergrens voor de keringen waarvan de signaleringsnorm 1:300 is en is de wens geuit voor bepaalde gebieden een strengere ondergrens te hanteren.

De regering is van mening dat deze gebieden door strengere ondergrenzen extra bescherming zouden krijgen ten opzichte van het basisbeschermingsniveau dat uitgangspunt is van dit wetsvoorstel. Zoals in hoofdstuk 5 is besproken, voldoen zowel de getallen die horen bij de signaleringsnorm als de getallen die horen bij de ondergrens ten minste aan dit minimumbeschermingsniveau.

Andere norm of trajectindeling

Enkele reacties bevatten voor een aantal specifieke trajecten voorstellen voor aanpassing van de signaleringsnorm, voor een andere trajectindeling of een andere ondergrens.

In de gevallen waarin de voorstellen werden onderbouwd door berekeningen overeenkomstig het nieuwe waterveiligheidsbeleid, zijn deze voorstellen overgenomen.

ARTIKELSGEWIJZE DEEL

Artikel I

Onderdeel A (wijziging art. 1.1 Waterwet)

Als gevolg van het beoogde nieuwe normenstelsel zijn enkele wijzigingen in de begripsbepalingen van de Waterwet nodig.

Wijziging begripsbepaling buitenwater, vervallen begripsbepaling dijkring en introductie begripsbepaling dijktraject

De voorstellen voor het wijzigen van de begripsbepaling van buitenwater respectievelijk het laten vervallen van de begripsbepaling van dijkring en het introduceren van de begripsbepaling van dijktraject zijn toegelicht in onderdeel 4.3.1 respectievelijk onderdeel 4.2.1 van de toelichting.

Begripsbepaling faalkans

Artikel I, onderdeel C, introduceert in artikel 2.2, eerste lid, tweede zin, aanhef en onderdeel b, en tweede lid, tweede zin, aanhef en onderdeel b, van de Waterwet het begrip faalkans. Met het oog daarop wordt in artikel I, onderdeel A, «faalkans» aan de begripsbepalingen in artikel 1.1 van de Waterwet toegevoegd. Het begrip faalkans heeft betrekking op verlies van waterkerend vermogen van voorliggende dijktrajecten (zie paragraaf 4.3.5). Voorbeelden zijn de Afsluitdijk en de Maeslantkering. Deze dijktrajecten bieden beveiliging tegen overstroming door een rivier- of zeearm altijd of alleen onder bijzondere omstandigheden af te sluiten. Op deze manier beperken zij de hydraulische belasting op achterliggende dijktrajecten. Verlies van waterkerend vermogen heeft bij een dergelijk dijktraject tot gevolg dat de hydraulische belasting op een achterliggend dijktraject substantieel wordt verhoogd. «Substantieel» wil zeggen dat de hydraulische belasting dusdanig toeneemt dat er een reëel risico bestaat dat het achterliggende dijktraject bezwijkt. De hydraulische belasting wordt dan hoger dan de krachtens artikel 2.3 van de Waterwet vastgestelde belasting waarop de prestaties van het achterliggende dijktraject zijn afgestemd. De dijktrajecten waarvoor een faalkans gaat gelden,

worden aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, tweede zin, onderdeel b, van de Waterwet (nieuw) (zie artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel). De faalkansen worden vastgesteld in de tabellen in de nieuwe bijlagen II en III bij de Waterwet (zie artikel I, onderdelen O en P, van dit wetsvoorstel).

Begripsbepaling overstromingskans

Voor de meeste dijktrajecten wordt een overstromingskans vastgesteld (zie artikel I, onderdeel C). Het gaat om dijktrajecten die het achterland direct beschermen tegen overstroming door buitenwater[150], dijktraject 16-5, dat alleen in bijzondere omstandigheden buitenwater keert – een zogenoemd compartimenterend dijktraject[151] – en dijktrajecten langs een gebied dat kan worden ingezet voor waterberging[152]. Met het oog daarop wordt in artikel 1.1 van de Waterwet een begripsbepaling van overstromingskans opgenomen. Met «substantieel» wordt bedoeld dat de economische schade omvangrijk is. Dat volgt ook uit het feit dat er sprake is van een zodanige overstroming dat er dodelijke slachtoffers kunnen vallen. Het begrip overstromingskans wordt verder toegelicht in paragraaf 4.1 en de onderdelen 4.3.4, 4.3.6 en 4.3.7 van deze toelichting. De overstromingskansen worden per dijktraject vastgesteld in de tabellen in de nieuwe bijlagen II en III bij de Waterwet (zie artikel I, onderdelen O en P).

Voor dijktrajecten als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, tweede zin, onderdeel a, wordt de overstromingskans uitgedrukt in een kans *per jaar*, voor dijktraject 16-5, vermeld in artikel 2.2, tweede lid, tweede zin, onderdeel c, en dijktrajecten als bedoeld in artikel 2.2, derde lid, onderdeel a, als een overstromingskans *per keer* dat er buitenwater dan wel extra buitenwater moet worden gekeerd.

Wijziging begripsbepaling primaire waterkering

Tot nu toe bevat de Waterwet een begripsbepaling van primaire waterkering waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat een dergelijke kering tot een dijkring behoort of vóór een dijkring is gelegen. Vanwege het laten vervallen van het begrip dijkring wordt voorgesteld de begripsbepaling van primaire waterkering aan te passen.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is dat buitenwater wordt gekeerd «aan de voordeur».[153] Dit wil zeggen dat het beoogde beschermingsniveau wordt gerealiseerd door ofwel een primaire waterkering die rechtstreeks bescherming biedt tegen overstroming door buitenwater, ofwel door een voorliggende primaire kering. Ook een compartimenterende kering biedt bescherming tegen buitenwater, zij het indirect. Alle verschillende typen waterkeringen die worden onderscheiden in dit wetsvoorstel (artikel I, onderdeel C), hebben met elkaar gemeen dat zij bescherming bieden tegen overstroming door buitenwater. Dit kenmerk van een primaire waterkering wordt in de nieuwe begripsomschrijving tot uitdrukking gebracht.

---

[150] Artikel 2.2, eerste lid, tweede zin, aanhef en onderdeel a, Waterwet (nieuw).
[151] Artikel 2.2, tweede lid, tweede zin, aanhef en onderdeel c, Waterwet (nieuw).
[152] Artikel 2.2, derde lid, aanhef en onderdeel a, Waterwet (nieuw).
[153] Zie onderdeel 2.4.2.

Onderdeel B (wijziging art. 1.3 Waterwet)

Artikel 1.3, eerste lid

De voorgestelde wijzigingen van artikel 1.3, eerste lid, van de Waterwet bewerkstelligen dat de primaire waterkeringen op de overzichtskaarten in bijlage I bij de Waterwet in de nieuwe indeling in dijktrajecten worden weergegeven. De aanduiding op kaarten heeft als doel duidelijk te maken welke keringen primair zijn, waar deze primaire waterkeringen gelegen zijn en hoe zij ingedeeld zijn in dijktrajecten. Bijlage I bij de Waterwet wordt door artikel I, onderdeel M, van dit wetsvoorstel gewijzigd.

Artikel 1.3, tweede lid

In het nieuwe tweede lid van artikel 1.3 wordt geregeld waar een dijktraject precies begint en eindigt. Dat is van belang, omdat een dijktraject vaak grenst aan een ander dijktraject en voor aan elkaar grenzende dijktrajecten verschillende normen kunnen gelden. Voor het bepalen van de grenzen wordt gebruikgemaakt van rijksdriehoekscoördinaten. De lijn loodrecht op een dijktraject door het punt dat wordt aangeduid door de rijkdriehoekscoördinaten, begrenst een dijktraject. Het nieuwe tweede lid van artikel 1.3 bepaalt tevens dat in bijlage IA van de Waterwet een tabel wordt opgenomen waarin per dijktraject de rijksdriehoekscoördinaten behorend bij de begin- en eindpunten worden vermeld. Hiertoe wordt in artikel I, onderdeel N, de huidige bijlage IA van de Waterwet gewijzigd.

Onderdeel C (wijziging art. 2.2 Waterwet)

Artikel 2.2, eerste lid

Het eerste lid van artikel 2.2 vormt de basis voor bijlage II (zie voor deze bijlage artikel I, onderdeel O, van dit wetsvoorstel). In bijlage II worden zogenoemde signaleringsnormen vastgesteld. De rol van de signaleringswaarde in het normenstelsel is toegelicht in paragraaf 5.2. Overschrijding van de signaleringswaarde moet op grond van het voorgestelde artikel 2.12, vijfde lid, worden gemeld aan de minster van Infrastructuur en Milieu (zie artikel I, onderdeel H).
Voor alle dijktrajecten met uitzondering van dijktraject 16-5, vermeld in bijlage I, gaat ongeacht het type primaire waterkering (duin, harde waterkering, stormvloedkering, afsluitdam, etc.) een signaleringsnorm gelden. Voor dijktraject 16-5, dat onder normale omstandigheden geen water keert, wordt alleen een ondergrens vastgesteld (zie de toelichting bij artikel 2.2, tweede lid). Voor dijktrajecten als bedoeld in onderdeel a, is de signaleringswaarde een overstromingskans per jaar. De bepaling is van toepassing op de dijktrajecten die het achterland direct beschermen tegen buitenwater. Zie voor dit type dijktrajecten en de daarvoor geldende normen de onderdelen 4.3.3 en 4.3.4. Voor de dijktrajecten die worden genoemd in onderdeel b, wordt de signaleringswaarde uitgedrukt in een faalkans per jaar. Het betreft voorliggende keringen. Dit type dijktrajecten en de bijbehorende normen worden besproken in de onderdelen 4.3.3 en 4.3.5.

Voor de begrippen overstromingskans en faalkans wordt verwezen naar artikel I, onderdeel A, en de bijbehorende toelichting.

Artikel 2.2, tweede lid

Het tweede lid van artikel 2.2 vormt tezamen met het derde lid de basis voor bijlage III (zie voor bijlage III artikel I, onderdeel P, van dit wetsvoorstel). Op grond van artikel 2.2, tweede lid, wordt in deze bijlage voor ieder dijktraject een ondergrens vastgesteld. Voor elk dijktraject met uitzondering van dijktraject 16-5, vermeld in bijlage I, wordt de ondergrens uitgedrukt in een overstromingskans per jaar of een faalkans per jaar. Dat er sprake is van een ondergrens volgt uit de woorden «waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn».

Ook voor dijktraject 16-5, een zogenoemde compartimenterende kering, die normaliter geen water keert, gaat een overstromingskans gelden. Zie de toelichting in onderdeel 4.3.6. Voor deze kering wordt geen overstromingskans per jaar vastgesteld, maar de overstromingskans waarop de kering ten minste berekend moet zijn indien hydraulische belasting optreedt door het bezwijken van een daarvoor liggende primaire waterkering. Het dijktraject moet gedurende zijn gehele levensduur met ten minste deze kans op die situatie berekend zijn. Ook deze overstromingskans is derhalve een ondergrens.

Zie voor de begrippen overstromingskans en faalkans artikel I, onderdeel A, en de bijbehorende toelichting.

Artikel 2.2, derde lid

Onderdeel a

Het derde lid, aanhef en onderdeel a, bepaalt dat in bijlage III van de Waterwet een aanvullende norm in de vorm van een ondergrens wordt opgenomen voor primaire waterkeringen die liggen langs een oppervlaktewaterlichaam dat bij inzet van een maatregel gericht op het vergroten van de afvoer- of bergingscapaciteit tijdelijk extra water moet afvoeren of bergen (zie onderdeel 4.3.7 van deze toelichting). In bijlage III wordt voor de desbetreffende trajecten zowel de overstromingskans, bedoeld in het tweede lid, tweede zin, aanhef en onderdeel a, als deze aanvullende overstromingskans vermeld. De aanvullende norm is geformuleerd als een voorwaardelijke overstromingskans. Dat wil zeggen dat het dijktraject alleen bij inzet van de bedoelde maatregel met de in bijlage III bepaalde maximale overstromingskans berekend moet zijn op extra hydraulische belasting. Omdat het een aanvullende norm betreft, geldt er geen aparte signaleringswaarde.

Dit wetsvoorstel voorziet alleen in aanvullende overstromingskansen voor de dijktrajecten langs het Volkerak-Zoommeer. In de toekomst kunnen op basis van het derde lid, aanhef en onderdeel a, aan bijlage III ook andere trajecten worden toegevoegd.

Onderdeel b

In het derde lid, aanhef en onderdeel b, is geregeld dat in bijlage III van de Waterwet een aanvullende norm wordt opgenomen voor stormvloedkeringen. Het betreft de Maeslantkering, de Hartelkering, de stormvloedkering in de Hollandsche IJssel en de Ramspolkering, die alle worden beheerd door Rijkswaterstaat. Deze keringen bevatten beweegbare onderdelen. De keringen worden alleen in extreme omstandigheden gesloten; onder normale omstandigheden zijn zij open. Het niet-sluiten van de kering, op een moment dat de kering gesloten moet worden, heeft waterstandsverhoging in het achterliggende gebied tot gevolg. Het betreft een faalmechanisme dat niet in de faalkans, bedoeld in het tweede lid,

tweede zin, aanhef en onderdeel b, tot uitdrukking komt. Om die reden worden aan dit type kering aanvullende eisen gesteld. Dit houdt in dat een kans op niet-sluiten wordt vastgesteld waaraan de stormvloedkering ten minste moet voldoen. De stormvloedkering moet met die kans berekend zijn op niet-sluiten telkens als zich een situatie voordoet waarin deze gesloten moet worden. Deze aanvullende norm geldt naast de norm die ingevolge artikel 2.2, tweede lid, tweede zin, aanhef en onder b, in bijlage III voor de stormvloedkering wordt vastgesteld (zie voor een nadere toelichting onderdeel 4.3.8). Omdat het een aanvullende norm betreft, geldt er geen aparte signaleringswaarde.

Voor de Oosterscheldekering wordt in bijlage III geen kans op niet-sluiten vastgesteld. De redenen zijn toegelicht in onderdeel 4.3.8.

Onderdeel D (wijziging art. 2.3 Waterwet)

Anders dan bij een overschrijdingskans zijn de prestaties van een dijktraject bij een overstromingskans of faalkans niet direct gekoppeld aan het kunnen keren van één bepaalde combinatie van waterstand en golven. In het nieuwe systeem wordt aan de hand van de sterkte-eigenschappen van een primaire waterkering en alle te verwachten hydraulische belastingen bepaald wat de kans is dat de kering het begeeft met als gevolg dat overstroming van het achterland of een substantiële toename van hydraulische belasting op een achterliggend dijktraject optreedt. Bij hydraulische belasting gaat het om de krachten die stilstaand en (vooral) bewegend water ten gevolge van bijvoorbeeld het getijde of de wind uitoefenen op de kering. De sterkte van een waterkering is onder meer afhankelijk van de opbouw van de ondergrond, de hoogte van de kering, de bescherming van de taluds en de taludhelling.

Het voorgestelde artikel 2.3, eerste lid, van de Waterwet bevat de grondslag voor de ministeriële regeling waarin voorschriften zijn opgenomen voor zowel de bepaling van de hydraulische belasting, als de bepaling van de sterkte.

De eerste zin van het tweede lid wordt aangepast in verband met de voorgestelde wijziging van het eerste lid.

Onderdeel E (wijziging artikel 2.4 Waterwet)

Als de onderhavige wijziging van de Waterwet in werking treedt, verliest een aantal waterkeringen dat thans als «primair» wordt aangemerkt, die status. Een aantal van deze waterkeringen wordt niet door het Rijk, maar door waterschappen beheerd. Voor deze keringen brengt de statuswijziging met zich mee dat provincies verantwoordelijk worden voor de normering. Dit volgt uit de bestaande tekst van artikel 2.4 van de Waterwet, die door onderdeel E wordt omgevormd tot eerste lid. Indien de keringen naast de primaire status niet al een functie hadden voor het regionale systeem, moeten daarvoor nieuwe provinciale normen worden vastgesteld. Op grond van het voorgestelde tweede lid, eerste zin, krijgen de betrokken provincies tot uiterlijk 1 januari 2019 de tijd voor het vaststellen van de nieuwe normen. Om te bewerkstelligen dat de geboden veiligheid intussen niet achteruit gaat en duidelijkheid te bieden over het vereiste niveau van beheer en onderhoud, wordt voorgesteld in het tweede lid, tweede zin, te bepalen dat de keringen, tot er nieuwe normen gelden, ten minste dezelfde bescherming moeten bieden als op 1 januari 2017.

Onderdeel F (wijziging art. 2.7, eerste lid, Waterwet)

Het wetsvoorstel introduceert in artikel 2.2 van de Waterwet een samenstel van normen, waardoor doorgaans meerdere normen op eenzelfde dijktraject van toepassing worden. Zo kent de meerderheid van de dijktrajecten zowel een signaleringswaarde als een ondergrens. Om die reden wordt voorgesteld in de artikel 2.7, eerste lid, van de Waterwet «veiligheidsnorm» te vervangen door «normen voor dijktrajecten».

Onderdeel G (wijziging art. 2.8 Waterwet)

Artikel 2.8 van de Waterwet heeft betrekking op regionale wateroverlast door overstroming vanuit regionale watersystemen als gevolg van te grote hoeveelheden af te voeren neerslag. Artikel 2.8 verplicht provincies regionale watersystemen te normeren door middel van maximaal toelaatbare overstromingskansen van aangewezen gebieden. Uit het gewenste beschermingsniveau worden eisen aan de inrichting en het beheer van het watersysteem afgeleid, waarop de beheerder zijn maatregelen dient af te stemmen.

Door de introductie van het begrip overstromingskans voor primaire waterkeringen (zie onderdeel A van dit artikel) kan «overstromingskans» in de Waterwet alleen nog in de gegeven betekenis worden gebruikt. De in artikel 2.8 bedoelde kans betreft eisen aan een watersysteem en heeft daarmee een andere betekenis. Om die reden wordt in het onderhavige artikel voorgesteld in artikel 2.8 Waterwet «overstromingskans» te vervangen door «kans op overstroming». Op deze manier wordt de term overstromingskans vermeden, maar wordt eveneens zo min mogelijk gewijzigd. Inhoudelijke wijziging van artikel 2.8 is namelijk niet beoogd.

Onderdeel H (wijziging art. 2.12 Waterwet)

Wijziging artikel 2.12, tweede lid

Het tweede lid is door een amendement van de leden van de Tweede Kamer Boelhouwer en Koppejan aan artikel 2.12 toegevoegd.[154] Het draagt de beheerder van de grote rivieren op periodiek verslag uit te brengen over de mate waarin voldaan wordt aan de voor deze rivieren opgestelde legger. De voorgestelde wijziging van het tweede lid houdt verband met de aanpassing van artikel 2.3 van de Waterwet (zie onderdeel D).

Wijziging artikel 2.12, derde lid

Op grond van het huidige derde lid brengt de Minister verslag uit aan de Tweede en Eerste Kamer over elke dijkring. Vanwege het schrappen van het begrip dijkring (zie onderdeel A) wordt het artikellid aangepast. De verslaglegging heeft in het nieuwe stelsel betrekking op de primaire waterkeringen. Met het oog op het tweede lid is tevens toegevoegd dat de Minister verslag uitbrengt over de toestand van de grote rivieren.

Wijziging artikel 2.12, vierde lid

De wijziging van artikel 2.12, vierde lid, betreft een technische aanpassing aan de wijzigingen van artikel 2.2 en 2.3 Waterwet (zie onderdelen C en D).

---

[154] Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 30.

De beoordeling van de beheerder van de primaire waterkering op grond van artikel 2.12, vierde lid, van de Waterwet heeft tot doel te bepalen of de kering nog voldoet aan de voor dat dijktraject op grond van artikel 2.2 van die wet geldende norm of normen. Zie over de beoordeling van de veiligheid hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Wijziging artikel 2.12, vijfde lid

Het vijfde lid van artikel 2.12 van de Waterwet (nieuw) bepaalt dat van overschrijding van de signaleringsnorm melding dient te worden gemaakt in het verslag dat de beheerder aan de Minister moet uitbrengen op grond van het eerste lid van artikel 2.12. Bij overschrijding van de signaleringsnorm duurt het in het merendeel van de gevallen nog geruime tijd voor de ondergrens wordt bereikt. Voor de beoordeling van de veiligheid die de beheerder in zijn verslag dient te geven, is vermelding van overschrijding van de signaleringsnorm in die gevallen derhalve strikt genomen niet noodzakelijk. Vanwege de wens om tijdig inzicht te hebben in de versterkingsopgave, schrijft het voorgestelde vijfde lid niettemin melding van overschrijding van die norm voor.

Wijziging artikel 2.12, zesde lid

De voorgestelde wijzigingen van het zesde lid zijn van redactionele aard.

Toevoeging artikel 2.12, zevende lid

In het derde lid van artikel 2.12 is bepaald dat de Minister van I en M eenmaal per twaalf jaar verslag uitbrengt aan beide Kamers der Staten-Generaal over de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen en over de mate waarin wordt voldaan aan de voor de grote rivieren opgestelde legger. Het laatste verslag over de toestand van de primaire waterkeringen – de zogenoemde Landelijke Rapportage Toetsing – is eind november 2011 aan de Kamers aangeboden.[155] Een landelijke rapportage over de mate waarin de grote rivieren voldoen aan de legger heeft nog niet plaatsgevonden. De volgende beoordelingsronde voor de primaire waterkeringen loopt van 2017 tot en met 2022. Het ligt voor de hand om in 2023, als wordt gerapporteerd over de uitkomsten van deze beoordelingsronde, tevens verslag uit te brengen over de grote rivieren. Om die reden wordt voorgesteld in het nieuwe zevende lid van artikel 2.12 te bepalen dat de beide rapportages voor 1 januari 2024 door de Minister van I en M aan de Staten-Generaal zullen worden aangeboden.

Onderdeel I (wijziging art. 2.13 Waterwet)

Wijziging artikel 2.13, eerste lid

Voor een toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 2.13, eerste lid, wordt verwezen naar de toelichting bij onderdeel F.

Toevoeging artikel 2.13, tweede lid

Artikel 2.13 van de Waterwet schrijft voor dat de veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen in de Waterwet iedere twaalf jaren worden geëvalueerd en dat de Minister van I en M over de uitkomsten rapporteert aan de Eerste en Tweede Kamer. In artikel I, onderdeel I, wordt voorgesteld het eerstvolgende verslag van deze evaluatie aan de Staten-Generaal toe te zenden voor 1 januari 2037, dat wil zeggen twaalf jaren na het

[155] Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22.

verslag van de evaluatie van het onderhavige wetsvoorstel (voor 1 januari 2025, zie artikel I, onderdeel L). De evaluatie van de veiligheidsnormen is daardoor niet alleen goed afgestemd op de evaluatie van dit wetsvoorstel, maar biedt ook de mogelijkheid om de ervaringen uit de toetsronde 2023–2034, waarover in 2035 aan de Kamers zal worden gerapporteerd, in deze evaluatie te verwerken.
Tot slot wordt opgemerkt dat artikel 2.7 van de Invoeringswet Waterwet bepaalt dat de eerste verslaglegging op basis van artikel 2.13 van de Waterwet over de huidige veiligheidsnormen dient plaats te vinden voor 16 januari 2018. Het onderhavige wetsvoorstel vervangt de bestaande veiligheidsnormen door een nieuw normenstelsel. Het kan daarom worden beschouwd als de resultante van een evaluatie van het bestaande stelsel waarvan in het algemene deel van deze toelichting verslag wordt gedaan. Gesteld kan worden dat daarmee is voldaan aan de verplichting in artikel 2.7 van de Invoeringswet Waterwet.

Onderdeel J (wijziging artikel 7.23, eerste lid, Waterwet)

Om wetstechnische redenen is de tekst van artikel 7.23, eerste lid, in zijn geheel aangepast.

Onderdeel a

Als de wettelijke eisen die gelden voor primaire waterkeringen wijzigen en de beheerder van een dergelijke kering om die reden maatregelen moet nemen, heeft hij volgens artikel 7.23 van de Waterwet onder bepaalde voorwaarden recht op subsidie van de Minister van I en M. Op basis van het huidige eerste lid van artikel 7.23 kan alleen subsidie worden verstrekt voor maatregelen die voortvloeien uit wijzigingen van de huidige wettelijke voorschriften. De subsidiëring van dergelijke maatregelen blijft in het voorstel voor wijziging van artikel 7.23, eerste lid, mogelijk (zie onderdeel a, onder 3°). Deze wijziging brengt ook maatregelen die nodig zijn vanwege de vervanging van de bestaande overschrijdingskansnormen door de nieuwe overstromingskans- en faalkansnormen onder de reikwijdte van de bepaling (onderdeel a, onder 2°). Subsidieverstrekking in verband met een wijziging van het nieuwe stelsel, zoals aanpassing van de regels voor het bepalen van de hydraulische belasting of de sterkte (art. 2.3, tweede lid) wordt eveneens mogelijk gemaakt (onderdeel a, onder 1°). De wijziging van artikel 7.23, eerste lid, heeft tot gevolg dat in beginsel de volgende maatregelen voor subsidie in aanmerking komen:
1. maatregelen die zijn opgenomen in het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2) (onderdeel a, onder 3°);
2. maatregelen die voortvloeien uit de derde (verlengde) toetsronde (2006–2011/2013) (onderdeel a, onder 3°);
3. maatregelen in verband met de vervanging van de geldende overschrijdingskansnorm door een overstromingskans- of faalkansnorm (onderdeel a, onder 2°);
4. maatregelen die nodig zijn als gevolg van een wijziging van het nieuwe stelsel, bijvoorbeeld een aanpassing van het beoordelingsinstrumentarium (onderdeel a, onder 1°).

De onder 1 bedoelde maatregelen zijn de maatregelen die krachtens artikel 7.23, vijfde lid, zijn aangewezen in bijlage V van het Waterbesluit. De subsidie voor deze maatregelen bedraagt 100% van de kosten van uitvoering. Ook maatregelen als bedoeld onder 2 komen nu al in aanmerking voor subsidie, maar voor deze maatregelen is de subsidie beperkt tot 90% van de geraamde subsidiabele kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregel (artikel 7.23, tweede lid). Dit laatste geldt ook voor maatregelen als bedoeld onder 3 en 4, waarvan

subsidiëring mogelijk wordt door de voorgestelde wijziging van artikel 7.23, eerste lid.

In het voorstel voor onderdeel a, onder 1° en 2°, wordt als mogelijke reden voor noodzakelijke versterkingsmaatregelen wijziging van bijlage III genoemd. In bijlage III worden voor alle dijktrajecten ondergrenzen vastgesteld. Als een ondergrens wordt gewijzigd – met name als deze strenger wordt – is het denkbaar dat het ontwerp van de kering moet worden aangepast. Als uitsluitend de signaleringswaarde zou worden gewijzigd, is dat niet goed voorstelbaar. Om die reden wordt in het eerste lid, onderdeel a, onder 1° en 2°, alleen wijziging van bijlage III genoemd. Overigens zal wijziging van de ondergrens veelal met zich meebrengen dat ook de signaleringswaarde in bijlage II gewijzigd wordt.

In het voorstel voor onderdeel a, onder 1° en 2°, wordt wijziging van de in artikel 2.12, vierde lid, bedoelde nadere regels, niet vermeld als mogelijke reden voor noodzakelijke versterkingsmaatregelen. De reden is dat als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 2.3, eerste lid, van de Waterwet, artikel 2.12, vierde lid, alleen nog fungeert als grondslag voor procedurele bepalingen. Wijziging daarvan is geen aanleiding tot het nemen van maatregelen.

Doorgaans zullen de te nemen maatregelen gericht zijn op versterking van de kering. Ook andersoortige door de beheerder van de kering getroffen voorzieningen die tot gevolg hebben dat de kering weer ten minste voldoet aan de toepasselijke norm, kunnen echter worden gesubsidieerd. In de regel zullen rivierverruimende maatregelen geen aanspraak geven op subsidie, omdat deze vaak plaatsvinden in het beheergebied van het Rijk. De beheerder van de kering – doorgaans een waterschap – komt dan alleen in aanmerking voor subsidie als hij nog aanvullende maatregelen moet treffen, bijvoorbeeld aan de kering.
Naar verwachting zullen nog gedurende geruime tijd subsidies worden verstrekt voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijzigingen van het wettelijke toetsinstrumentarium die hebben plaatsgevonden voor de beoogde datum van inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging. Ten behoeve van de overzichtelijkheid is het recht op subsidie voor dergelijke maatregelen daarom in hetzelfde artikel geregeld als het recht op subsidie voor maatregelen die nodig zijn vanwege de invoering van het nieuwe stelsel of wijzigingen daarin.

Onderdeel b

In onderdeel b van het voorgestelde artikel 7.23, eerste lid, is een bepaling opgenomen die ook onderdeel uitmaakt van het huidige eerste lid van artikel 7.23. Het betreft de voorwaarde dat de te subsidiëren maatregel voor het kalenderjaar waarin de subsidie wordt verstrekt, is opgenomen in het voor dat jaar door de Minister van I en M vastgestelde programma.

Onderdeel c

Dit wetsvoorstel introduceert voor alle dijktrajecten met uitzondering van dijktraject 16-5 een zogenoemde signaleringswaarde (artikel I, onderdeel C, artikel 2.2, eerste lid, van de Waterwet). De rol van de signaleringswaarde in het normenstelsel is toegelicht in paragraaf 5.2. Om al bij overschrijding van deze waarde subsidie te kunnen verstrekken voor noodzakelijke maatregelen, wordt aan het eerste lid van artikel 7.23 een nieuw onderdeel toegevoegd. Hierin is bepaald dat om in aanmerking te komen voor subsidie voor maatregelen ten behoeve van dijktrajecten waarvoor een signaleringswaarde is vastgesteld, de signaleringswaarde

die geldt voor het desbetreffende dijktraject, moet zijn overschreden (eerste lid, onder c).

Onderdeel K (wijziging artikel 7.24 Waterwet)

Wijziging artikel 7.24, eerste lid

Op grond van artikel 7.24 van de Waterwet zijn de waterschappen jaarlijks een bijdrage verschuldigd aan de Minister van I en M ten behoeve van het HWBP. Deze bijdragen zijn volgens het huidige eerste lid bestemd voor subsidies voor maatregelen die waterschappen moeten nemen als de primaire waterkeringen die zij beheren, als gevolg van wijziging van het bestaande toetsinstrumentarium niet meer aan de veiligheidsnormen voldoen. Subsidies voor maatregelen die voortvloeien uit wijzigingen van de veiligheidsnormen zelf kunnen nu niet uit de bijdragen worden bekostigd. Dit is in mei 2011 aldus afgesproken in het Bestuursakkoord Water en vervolgens vastgelegd in het eerste lid.
Voortbouwend op het Bestuursakkoord Water zijn in juni 2014 met het oog op de invoering van de nieuwe normering tussen het Rijk en de waterschappen nieuwe afspraken gemaakt. Deze zijn beschreven in paragraaf 9.2 van deze toelichting. Over de bijdragen van de waterschappen aan het HWBP en de daarmee corresponderende rijksbijdrage is onder andere afgesproken dat deze ook gebruikt zullen kunnen worden voor de versterkingsopgave die voor de waterschappen voortvloeit uit de nieuwe normering. Voor de waterschapsbijdragen wordt voorgesteld deze afspraak vast te leggen in de onderdelen a en b van het eerste lid. Onderdeel b heeft betrekking op de overgang van de oude naar de nieuwe normen, onderdeel a op wijziging van bijvoorbeeld de voorschriften voor de bepaling van de hydraulische belasting en de sterkte, die minimaal eenmaal per twaalf jaar opnieuw zullen moeten worden vastgesteld (art. 2.3, tweede lid, van de Waterwet). De in onderdeel c bedoelde maatregelen konden al op basis van de huidige wettekst uit de bijdragen van de waterschappen en de rijksbijdrage bekostigd worden. Het betreft maatregelen die zijn opgenomen in het HWBP-2 en maatregelen die voortvloeien uit de derde (verlengde) toetsronde (2006–2011/2013).

Tot de subsidies die bekostigd kunnen worden uit de bijdragen die de waterschappen betalen op grond van artikel 7.24, eerste lid, zijn in de eerste plaats te rekenen de subsidies, bedoeld in artikel 7.23 van de Waterwet. De omschrijving van subsidies in artikel 7.24, eerste lid, is echter ruimer. Dit maakt het mogelijk de middelen ook aan te wenden ten behoeve van subsidies voor gevallen waarin niet aan alle voorwaarden van artikel 7.23, eerste lid, is voldaan, bijvoorbeeld voor maatregelen die eerder worden uitgevoerd dan in de programmering van het HWBP is voorzien. Als het wenselijk is de kosten, in afwijking van artikel 7.23, tweede lid, volledig te vergoeden, bijvoorbeeld ten behoeve van een experiment of demonstratieproject om te komen tot een innovatieve maatregel, is dit eveneens mogelijk. Van deze mogelijkheden is gebruikgemaakt in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014. In de regeling worden aan subsidieverstrekking voor dergelijke maatregelen wel aanvullende voorwaarden verbonden. De juridische grondslag voor deze subsidies is artikel 3, eerste lid, onder g, van de Kaderwet subsidies I en M.

Om wetstechnische redenen is de tekst van art. 7.24, eerste lid, opnieuw vastgesteld.

Wijziging artikel 7.24, tweede lid

Het tweede lid van artikel 7.24 van de Waterwet regelt de wijze waarop de jaarlijkse bijdrage van elk waterschap aan de hoogwaterbeschermingsmaategelen van de waterschappen wordt berekend. De hoogte van de bijdragen is onder andere afhankelijk van de middelen die door het Rijk beschikbaar worden gesteld voor dergelijke maatregelen. De voorgestelde wijziging van het tweede lid brengt de omschrijving van de bestemming van de rijksbijdrage in overeenstemming met de afspraken met de waterschappen die zijn genoemd in de toelichting bij de wijziging van artikel 7.24, eerste lid. Dit gebeurt door te verwijzen naar het eerste lid, waarin dit geregeld wordt voor de waterschapsbijdragen.

Toevoeging artikel 7.24, vijfde lid

Onderdeel a

Het vijfde lid, aanhef en onderdeel a, maakt het mogelijk om rivierverruimende maatregelen tot het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkende maatregelen te bekostigen uit de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage.

Als een kering van een waterschap niet meer voldoet aan de wettelijke eisen, omdat bijvoorbeeld de maatgevende hoogwaterstanden voor de kering zijn gewijzigd, dient deze te worden versterkt. In bepaalde gevallen is het echter ook mogelijk om te kiezen voor het geven van meer ruimte aan de rivier door bijvoorbeeld de uiterwaarden uit te diepen. Dit zorgt voor lagere waterstanden, waardoor de kering niet of minder hoeft te worden versterkt. Rivierverruiming vindt doorgaans plaats in het gebied dat beheerd wordt door het Rijk als beheerder van de rivier.

Hoewel ook een rivierverruimende maatregel die door het Rijk als beheerder wordt getroffen, kan bewerkstelligen dat de kering weer voldoet aan de norm, kan deze nu niet uit de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage worden betaald. Deze middelen zijn volgens het huidige artikel 7.24, eerste en tweede lid, namelijk uitsluitend bestemd voor maatregelen van de waterschappen zelf.

In geval van een rivierverruimende maatregel hoeft aan het waterschap als beheerder van de kering geen of minder subsidie te worden verstrekt. Met de waterschappen is om die reden afgesproken dat de middelen die aldus worden bespaard, mogen worden gebruikt voor de bekostiging van de rivierverruimende maatregel van het Rijk (zie de paragraaf 9.4 van deze toelichting). Het voorstel voor het nieuwe vijfde lid, aanhef en onderdeel a, geeft uitvoering aan die afspraak. Omdat in een dergelijk geval geen sprake is van een subsidie, dat wil zeggen een bijdrage ten behoeve van maatregelen of activiteiten van een derde, maar van bestedingen voor maatregelen van het Rijk zelf, wordt dit geregeld in een afzonderlijk onderdeel van het vijfde lid van artikel 7.24. In overeenstemming met de terminologie in artikel 7.22d van de Waterwet wordt voor bestedingen voor maatregelen van het Rijk het begrip uitgaven gebruikt.

Over aanwending van de middelen voor rivierverruimende maatregelen zal voorafgaand overleg plaatsvinden met de waterschappen.

Onderdeel b

Het vijfde lid, aanhef en onderdeel b, maakt het mogelijk om een zogenoemde slimme combinatie tot het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkende maatregelen te bekostigen uit de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage.

Bij een slimme combinatie worden – al dan niet gedeeltelijk – in plaats van preventieve maatregelen, zoals dijkversterking of rivierverruiming, gevolgbeperkende maatregelen in de ruimtelijke inrichting of rampenbeheersingsmaatregelen getroffen om in combinatie met de primaire waterkering het beoogde beschermingsniveau te bereiken.[156] Slimme combinaties kunnen, zoals in de herziening van het Nationaal Waterplan[157] is aangegeven, alleen in specifieke situaties, waar dijkversterking zeer duur of maatschappelijk zeer ingrijpend is, worden ingezet. Om projecten met slimme combinaties financieel mogelijk te maken, is met de waterschappen afgesproken dat een kostenbesparing die gerealiseerd wordt op een versterkingsmaatregel door te kiezen voor een slimme combinatie, mag worden aangewend voor de bekostiging van die slimme combinatie (zie paragraaf 9.4). Voorgesteld wordt dit te regelen in het nieuwe vijfde lid, aanhef en onderdeel b.

Overeenkomstig het beleidsuitgangspunt dat preventie voorop blijft staan, wordt de toepassing van onderdeel b beperkt tot situaties waarin een preventieve maatregel zeer kostbaar of maatschappelijk zeer ingrijpend is.[158] De voorwaarde is zo geformuleerd dat zij ruimte biedt voor pilots en verkenningen van situaties waarin maatregelen in het ruimtelijke domein of in de rampenbeheersing een aantrekkelijk alternatief kunnen zijn voor investeringen in de dijk.

Gevolgbeperkende maatregelen in de ruimtelijke inrichting kunnen waterbeheermaatregelen zijn, bijvoorbeeld de aanleg van een compartimenteringsdijk, maar ook andersoortige veiligheidsmaatregelen. Maatregelen die geen waterbeheermaatregelen zijn, kunnen gelet op de artikelen 7.22a en 7.22d van de Waterwet niet uit het deltafonds worden bekostigd. Om mogelijk te maken dat middelen die bespaard worden door een slimme combinatie, toch voor dergelijke maatregelen worden ingezet, wordt voorgesteld in onderdeel b te bepalen dat zij, in afwijking van de genoemde artikelen, kunnen worden besteed aan andere dan waterbeheermaatregelen.
Om met behulp van de middelen subsidies te kunnen verstrekken voor slimme combinaties zal de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 worden aangepast. Artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van de Kaderwet subsidies I en M vormt hiervoor de basis. De subsidies zullen evenals dijkversterkingsmaatregelen, worden opgenomen in het jaarlijks vast te stellen subsidieprogramma, bedoeld in artikel 7.23, eerste lid, onderdeel b, van de Waterwet (nieuw). Voorafgaand aan het vaststellen van dit programma en van wijzigingen van de subsidieregeling, worden de besturen van de waterschappen gehoord (artikel 7.23, vierde lid, van de Waterwet).
Op dit moment is het beleid voor slimme combinaties nog onvoldoende uitgewerkt om op basis daarvan een wettelijke voorziening te kunnen ontwerpen. Daarom wordt er vooralsnog voor gekozen om, indien een slimme combinatie zich voordoet, een maatwerkaanpak te volgen en afspraken vast te leggen in een (bestuurs)overeenkomst, ondertekend

---

[156] Zie voor het concept «slimme combinatie» paragraaf 9.5 van deze toelichting.
[157] Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 710, nr. 34), p. 9.
[158] Zie de onderdelen 9.4 en 9.5 van deze toelichting.

door alle betrokken partijen inclusief de Minister van I en M. Na de realisatie van een slimme combinatie zal via een wetswijziging de norm voor het betreffende dijktraject worden bijgesteld. Om het tot stand komen van een slimme combinatie financieel mogelijk te maken, voorziet dit wetsvoorstel in een bepaling die het mogelijk maakt het bedrag dat daardoor wordt bespaard op dijkversterkingsmaatregelen aan te wenden voor de bekostiging van de slimme combinatie. Door de bekostiging te faciliteren, kan door middel van pilots meer vorm en inhoud worden gegeven aan de uitwerking van een eventuele wettelijke voorziening voor slimme combinaties.

Onderdeel c

Het vijfde lid, aanhef en onderdeel c, biedt de mogelijkheid uit de middelen die beschikbaar zijn voor subsidies aan waterschappen voor versterking van primaire waterkeringen, eenmalig subsidies te verstrekken voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen keringen van waterschappen die na de inwerkingtreding van de nieuwe normen de status van primaire waterkering verliezen. De bepaling heeft betrekking op een aantal van de huidige zogenaamde c-keringen waarvan tijdens de laatste toetsronde gebleken is dat zij niet voldoen aan het huidige wettelijke toetsinstrumentarium.

De waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage zijn in beginsel alleen bestemd voor maatregelen ten behoeve van primaire waterkeringen. Sommige van de hierboven aangeduide voormalige c-keringen zullen niettemin moeten worden versterkt om te kunnen voldoen aan de krachtens artikel 2.4 van de Waterwet voor deze keringen vastgestelde provinciale normen. In het nieuwe vijfde lid, aanhef en onderdeel c, wordt voorgesteld te regelen dat voor die maatregelen eenmalig subsidies kunnen worden verstrekt uit de genoemde middelen. Hiertoe zal de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 worden aangepast. Over de wijziging worden de waterschappen gehoord (artikel 7.23, vierde lid, Waterwet).

Hoewel er sprake is van overgangsrecht is er omwille van de overzichtelijkheid voor gekozen de mogelijkheid van subsidiëring van versterking van de voormalige c-keringen te regelen in artikel 7.24, bij de andere bepalingen over de bestemming van de waterschapsbijdragen en de corresponderende rijksbijdrage.

De bedoelde keringen zullen worden aangewezen in het Waterbesluit. Omdat maatregelen aan deze keringen niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 7.23 van de Waterwet zal de subsidiëring plaatsvinden krachtens artikel 3, eerste lid, onderdeel g, van de Kaderwet subsidies I en M.

Onderdeel L (wijziging artikel 10.4, tweede lid, Waterwet)

Artikel 10.4 van de Waterwet regelt de evaluatie van die wet. Het eerste lid heeft betrekking op de Waterwet als geheel en voorziet in een evaluatie voor 1 april 2017, vijf jaren nadat ook artikel 6.30 van de Waterwet als laatste in werking is getreden.

Het tweede lid, dat voorziet in een evaluatie voor 1 januari 2019, is aan artikel 10.4 toegevoegd bij de Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), speciaal met het oog op de bepalingen die door die wet werden gewijzigd of aan de Waterwet werden toegevoegd. Een deel van die bepalingen wordt door het onderhavige wetsvoorstel opnieuw gewijzigd, te weten de

artikelen 2.3, 2.12, 7.23 en 7.24 van de Waterwet. Om te voorkomen dat deze nieuwe wijzigingen al kort na de inwerkingtreding moeten worden geëvalueerd, terwijl de beoordelingsronde van de primaire waterkeringen waarin voor het eerst met de nieuwe normen wordt gewerkt, nog loopt tot begin 2023, wordt voorgesteld artikel 10.4, tweede lid, te wijzigen. Daartoe wordt in artikel 10.4, tweede lid, bepaald dat de evaluatie dient plaats te vinden voor 1 januari 2025.

Om te bewerkstelligen dat ook artikel 2.2, dat door dit wetsvoorstel wordt gewijzigd en het hart vormt van het nieuwe normenstelsel, onderdeel uitmaakt van de evaluatie, bedoeld in artikel 10.4, tweede lid, wordt artikel 2.2 toegevoegd aan de opsomming van te evalueren artikelen.

Onderdelen M en N (wijziging bijlagen I en IA Waterwet)

Onderdeel M bewerkstelligt dat de huidige bijlage I bij de Waterwet, die overzichtskaarten bevat van de primaire waterkeringen en dijkringen, wordt vervangen door een nieuwe bijlage. De nieuwe bijlage bevat ingevolge artikel 1.3, eerste lid, van de Waterwet (nieuw) overzichtskaarten van de primaire waterkeringen, ingedeeld in dijktrajecten. De nieuwe tekst van artikel 1.3, eerste lid, is toegelicht bij onderdeel B.

Vanwege de schaalgrootte geven de overzichtskaarten in bijlage I bij de Waterwet de ligging van de keringen en dijktrajecten slechts globaal weer. De aanduiding op kaarten is ook niet bedoeld om de exacte ligging en afmetingen van de primaire waterkering vast te leggen. De begin- en eindpunten van een dijktraject worden vastgelegd in de nieuwe bijlage IA bij de Waterwet, de ligging, vorm, afmeting en constructie in de legger die de beheerder op grond van artikel 5.1 van de Waterwet dient vast te stellen. Bij de legger hoort een overzichtskaart, waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones worden vermeld.

In onderdeel N wordt voorgesteld de huidige bijlage IA bij de Waterwet te vervangen door een nieuwe bijlage. Zoals bij onderdeel B is toegelicht, wordt in de nieuwe bijlage IA bepaald waar elk dijktraject precies begint en eindigt. In de bijlage is een tabel opgenomen waarin per dijktraject de rijksdriehoekscoördinaten behorend bij de begin- en eindpunten worden vermeld. De loodrechte lijn door het punt dat wordt aangeduid door de rijksdriehoekscoördinaten, begrenst het dijktraject.

In Limburg bevinden zich enkele cirkelvormige of gesloten trajecten. Het betreft kleine oude dijkringen die (vrijwel) geheel uit keringen bestaan en een enkel traject vormen. Van deze dijktrajecten zijn de rijksdriehoekscoördinaten van het begin- en eindpunt dezelfde. In de tabel in bijlage IA wordt ter verduidelijking vermeld dat het een gesloten traject betreft.

In de toekomst kan het noodzakelijk zijn bijlage I of IA te wijzigen. De uitvoering van projecten, bijvoorbeeld de verlegging van een kering, kan tot gevolg hebben dat de feitelijke ligging van de waterkering niet meer overeenkomt met de globale ligging zoals is weergegeven op de landkaart in bijlage I. Ook de coördinaten van de begin- of eindpunten kunnen feitelijk zijn gewijzigd na uitvoering van een project. Voor wijzigingen naar aanleiding van projecten zal de werkwijze worden gevolgd die is beschreven in de Nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de bijlagen I en II van de Waterwet, in verband met de uitvoering van Ruimte-voor-de-Rivierprojecten (Stb. 2015, 110). Deze werkwijze houdt in dat eerst de benodigde publiekrechtelijke besluiten voor het project worden voorbereid en vastgesteld. Op het moment dat deze besluiten onherroepelijk zijn wordt een wijziging van de

landkaart van bijlage I en, indien nodig, van bijlage IA bij de Waterwet voorbereid en vastgesteld. Deze wijzigingen treden in werking op of nabij het tijdstip waarop de nieuwe of verbeterde primaire waterkering volledig «operationeel» is.

Onderdeel O (wijziging bijlage II Waterwet)

Artikel I, onderdeel O, vervangt de huidige bijlage II van de Waterwet door een nieuwe bijlage II.

In artikel 2.2, eerste lid, (nieuw) wordt bepaald dat in de nieuwe bijlage II van de Waterwet voor alle dijktrajecten met uitzondering van dijktraject 16-5 een signaleringswaarde wordt vastgesteld. Voor de meeste dijktrajecten is de signaleringswaarde een overstromingskans per jaar. Voor de dijktrajecten 201, 204a, 204b, 206, 208 tot en met 212, 214 tot en met 219 en 222 tot en met 225, vermeld in bijlage I, wordt de signaleringswaarde uitgedrukt in een faalkans per jaar (zie artikel I, onderdeel C, en de bijbehorende toelichting).

De eerste kolom in de tabel in bijlage II vermeldt de dijktrajecten. Een groot deel van de dijktrajecten wordt aangeduid met twee nummers. Het eerste nummer geeft de dijkring weer waarvan het dijktraject thans onderdeel uitmaakt. Het tweede nummer duidt het desbetreffende deel van de dijkring aan. Voorliggende keringen, die op dit moment geen onderdeel zijn van een dijktraject, worden aangeduid met een enkel nummer. Er is voor die keringen begonnen met nummeren bij 200.

Achter de genoemde dijktrajecten wordt in de twee en derde kolom de toepasselijke overstromingskans of faalkans per jaar vermeld. De normgetallen zijn ingedeeld in zes klassen, te weten 1/300, 1/1.000, 1/3.000, 1/10.000, 1/30.000 en 1/100.000 (zie onderdeel 5.3.2 van de toelichting).

Onderdeel P (toevoeging bijlage III aan de Waterwet)

In het voorstel voor wijziging van artikel 2.2, tweede lid, van de Waterwet (artikel I, onderdeel C) is bepaald dat in bijlage III voor alle dijktrajecten een ondergrens wordt vastgesteld. Het betreft drie typen ondergrenzen. Daarnaast zijn op basis van artikel 2.2, derde lid, in bijlage III twee typen aanvullende ondergrenzen opgenomen.

De eerste kolom in de tabel in bijlage II vermeldt de dijktrajecten. Een groot deel van de dijktrajecten wordt aangeduid met twee nummers. Het eerste nummer geeft de dijkring weer waarvan het dijktraject thans onderdeel uitmaakt. Het tweede nummer duidt het desbetreffende deel van de dijkring aan. Voorliggende keringen, die op dit moment geen onderdeel zijn van een dijktraject, worden aangeduid met een enkel nummer. Er is voor die keringen begonnen met nummeren bij 200.

In de tweede en derde kolom wordt ingevolge het voorgestelde artikel 2.2, tweede lid, tweede zin, aanhef en onderdelen a en b van de Waterwet voor alle dijktrajecten met uitzondering van dijktraject 16-5 een overstromingskans per jaar of een faalkans per jaar als ondergrens vastgesteld.

In de vierde kolom wordt voor één dijktraject, te weten de Diefdijk (dijktraject 16-5), een ondergrens vastgesteld. De Diefdijk is een primaire waterkering die onder normale omstandigheden geen water keert. De kering heeft een compartimenterende functie als een voorliggend dijktraject bezwijkt. De vierde kolom vermeldt de overstromingskans waarop de kering ten minste berekend moet zijn indien hydraulische

belasting optreedt door overstroming van het gebied achter een voorliggende waterkering. De grondslag voor het vaststellen van deze norm is het voorgestelde artikel 2.2, tweede lid, tweede zin, aanhef en onderdeel c, van de Waterwet.

Ingevolge artikel 2.2, derde lid, aanhef en onderdeel a, van de Waterwet (nieuw) is in de vijfde kolom een aanvullende norm opgenomen voor primaire waterkeringen langs een oppervlaktelichaam dat als gevolg van een maatregel gericht op het vergroten van de afvoer- of bergingscapaciteit tijdelijk extra water moet afvoeren of bergen. Het betreft vooralsnog alleen dijktrajecten langs het Volkerak-Zoommeer. Het normgetal geeft de overstromingskans weer waarop het dijktraject ten minste berekend moet zijn als hierdoor extra hydraulische belasting optreedt.

In de zesde kolom is op grond van artikel 2.2, derde lid, aanhef en onderdeel b, van de Waterwet (nieuw) een aanvullende norm opgenomen voor een viertal stormvloedkeringen, te weten de Maeslantkering, de Hartelkering, de stormvloedkering in de Hollandsche IJssel en de Ramspolkering. De keringen worden alleen onder extreme omstandigheden gesloten. Het niet-sluiten van een kering op een moment waarop het noodzakelijk is dat deze sluit, leidt tot waterstandsverhoging in het achterliggende gebied. De zesde kolom vermeldt de maximale kans op niet-sluiten waaraan de kering moet voldoen, als deze gesloten moet worden.

Artikel II (wijziging artikel 120 Waterschapswet)

Artikel 120, vijfde lid, van de Waterschapswet bepaalt dat de kostentoedelingsverordening waarin het algemeen bestuur van het waterschap regelt welk aandeel in de kosten van het watersysteembeheer wordt toegerekend aan elk van de categorieën van heffingplichtigen voor de watersysteemheffing, goedkeuring behoeft van gedeputeerde staten van de provincie. Om de redenen die zijn toegelicht in onderdeel 3.1 wordt in artikel III voorgesteld artikel 120, vijfde lid, van de Waterschapswet te laten vervallen.

Artikel III (wijziging artikel 6:174, tweede lid, Burgerlijk Wetboek)

Zoals is toegelicht in paragraaf 3.1 is de aanleiding voor de voorgestelde wijziging van artikel 6:174 BW het arrest van de Hoge Raad van 17 december 2010 inzake de kadeverschuiving in Wilnis (ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJB 2011/47, NJ 2012/155).

Voorgesteld wordt te bepalen dat de aansprakelijkheid voor schade die wordt geleden, omdat een waterstaatswerk niet voldoet aan de eisen die daaraan in de gegeven omstandigheden gesteld mogen worden, bij de beheerder van dat waterstaatswerk rust. Dit wordt bewerkstelligd door het toepassingsbereik van 6:174, tweede lid, BW over de aansprakelijkheid voor openbare wegen, uit te breiden met de aansprakelijkheid voor waterstaatswerken. Daarmee wordt voorkomen dat een bezitter die niet tevens beheerder is aansprakelijk kan worden gehouden voor schade als gevolg van een gebrek aan een waterstaatswerk. Dit is slechts anders indien de bezitter een toerekenbare onrechtmatige daad heeft gepleegd. Dan is hij, evenals ieder ander op grond van dat artikel 6:162 BW aansprakelijk.

Het begrip «waterstaatswerken» is ontleend aan artikel 1.1 van de Waterwet. Waterstaatswerk is daarin gedefinieerd als oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. In het wetsvoorstel houdende regels over het beschermen en benutten van de

fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken 33 962) dat de betrokken bepalingen van de Waterwet binnen afzienbare tijd zal vervangen, wordt in de bijlage bij artikel 1.1 dezelfde begripsbepaling gebruikt. Naar verwachting zal in de praktijk aansprakelijkheid voor schade hoofdzakelijk bij waterkeringen en ondersteunende kunstwerken een rol spelen.

Benadrukt wordt dat met de voorgestelde aanpassing van artikel 6:174 van het BW niet wordt beoogd wijziging aan te brengen in de reikwijdte van de aansprakelijkheid van beheerders van waterstaatswerken.

Artikel IV (inwerkingtreding)

Het is belangrijk dat het onderhavige wetsvoorstel tijdig in werking kan treden. De wenselijkheid om met ingang van 1 januari 2017 de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen te kunnen beoordelen met de nieuwe normen, is toegelicht in onderdeel 2.4.7 van deze toelichting. Zolang deze normen niet gelden is het niet mogelijk om op basis daarvan een beheerdersoordeel te geven. Evenmin kunnen maatregelen worden genomen waarbij deze nomen het uitgangspunt zijn. De huidige artikelen 7.23 en 7.24 van de Waterwet staan namelijk niet toe voor dergelijke maatregelen middelen beschikbaar te stellen. Om bekostiging van dergelijke maatregelen mogelijk te maken bevat dit wetsvoorstel voorstellen voor wijziging van deze artikelen (artikel I, onderdelen, J en K, onder 1). In die voorstellen wordt uitgegaan van het van kracht worden van de nieuwe normen per 1 januari 2017.
Om te bewerkstelligen dat de nieuwe normering met ingang van 1 januari 2017 kan gaan gelden, wordt voorgesteld in artikel IV te bepalen dat de wetswijziging bij koninklijk besluit in werking treedt en dat artikel I – zo nodig – terugwerkt tot en met die datum. Om de hierboven aangeduide redenen wordt terugwerkende kracht gerechtvaardigd geacht. De beheerders van de keringen tot wie de normen primair zijn gericht, ondervinden geen nadeel van een eventuele inwerkingtreding met terugwerkende kracht. Zij zijn er voorstander van dat de normen per 1 januari 2017 gaan gelden. Dit wordt door alle betrokkenen ook praktisch haalbaar geacht.[159]

Bij het koninklijk besluit zal rekening worden gehouden met de Wet raadgevend referendum, dat in artikel 4 bepaalt dat wetten referendabel zijn. Het wetsvoorstel valt niet onder de uitzonderingen genoemd in artikel 5 van de Wet raadgevend referendum. Dat betekent dat het koninklijk besluit de inwerkingtreding van de wetswijziging niet zal stellen op een datum binnen acht weken na de publicatie van een mededeling van de Minister van BZK in de Staatscourant dat de wetswijziging referendabel is, zulks in overeenstemming met artikel 8 van de Wet raadgevend referendum.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

[159] Paragraaf 6.4.